

공공주택 공급에 있어 비영리단체의 활동: 영국, 미국, 일본의 사례¹⁾

Activities of Non-profit Organization in the Public Housing Supply:
the Cases of England, United States, and Japan

박신영

대한주택공사 주택도시연구원 연구위원

최은희

대한주택공사 주택도시연구원 선임연구원

장경석

서울대 환경대학원 박사수료

이 글은 아직 초보단계에 있는 한국의 비영리주택사업에 대한 정보를 제공하기 위해 영국, 미국 그리고 일본 비영리 주택사업의 성장배경, 조직 특성, 보조금 및 정부지원의 관계를 중점적으로 비교분석하였다. 비영리 주택사업에 대한 정부 지원이 가장 강력한 사례는 영국으로, 영국에서는 공공부문이 주택공사(the Housing Corporation)를 설립하여 이들에 대한 경제적 지원과 감독체제를 담당하게 함으로써 비영리단체의 공공주택사업을 지원하고 공공부문의 주택공급을 대체하는 기관으로 성장시키고 있다. 미국에서는 정부가 직접적인 역할을 담당하기보다는 비영리단체의 사업에 필요한 재원을 보조금과 세제혜택을 통해 직간접적으로 지원하는 매개자적인 역할을 수행하고 있다. 일본에서는 비영리조직이 저소득층주택을 공급하기보다는 홈리스와 같은 특수한 사회취약계층에 대한 지원에 집중하고 있다.

주요어: 비영리 주택사업, 영국주택공사, CDC, 홈리스 지원, 공공주택

1) 이 내용은 건교부 용역과제인 “비영리단체의 공공주택사업 참여 활성화 방안 연구”의 일부임을 밝혀둔다.

1. 서론

우리나라에서는 주택을 공급하거나 관리하는 주체는 정부(공공부문)와 시장(민간부문)으로 인식되고 있다. 그러나 미국이나 유럽, 일본²⁾ 등 외국의 경험을 보면 공공부문 혹은 민간부문에 속하지 않는 비영리단체가 20세기 초반부터 주택의 공급과 관리 등의 활동을 담당하고 있다. 박애주의 운동, 노동자계급운동 등 비영리단체의 활동 배경은 다양할지라도 이들이 공급한 주택은 양차세계대전 이후 심각한 주택부족 문제를 해소하는 데 기여한 것으로 평가된다.

정부의 지원이 가장 강력한 사례는 영국으로, 영국에서는 공공부문(정부)이 주택공사(Housing Corporation)를 설립하여 이들에 대한 경제적 지원과 감독체제를 담당하게 함으로써 비영리단체의 공공주택사업³⁾을

-
- 2) 일본에서 최초로 비영리주택에 대한 연구와 관심이 시작된 것은 1920년대로 와타나베 테츠조(渡辺躰藏)와 세키 하지메(關一)에 의한다. 1921년 「주택조합법」이 제정된 바 있으며, 독일식 공익주택건설회사를 도입하려고 하였다.
- 3) 비영리단체를 발생하는 이익을 배분하지 않는 등 영리를 목적으로 하지 않는 조직이라는 관점에서 보면 비영리단체에는 비영리 공공단체까지 포함된다. 그러나 비영리 공공단체의 경우 고유사업이 있으며, 자발적으로 설립되었다기보다는 고유목적에 의해 설립된 것으로 정부부문의 성격이 강하기 때문에 본 연구에서 살펴보는 비영리단체의 범주에는 속하지 않는다고 생각된다. 따라서 비영리단체란 민간부분이 중심이 되어 설립한 비영리단체를 지칭하며, 비영리단체는 비영리조직이라는 용어와 같은 개념으로 사용한다. 또한 본 연구에서는 비영리단체가 구성원을 위하여 시행하는 주택사업(일부 연구자들은 이를 비영리주택사업으로 칭하는 경우도 있음)은 공공주택으로 보지 않는 점에서 논의의 대상에서 제외한다. 이는 비영리단체의 한 가지 유형인 주택조합(housing cooperatives)이 조합의 구성원을 위해 공동으로 소유하고 관리하는 형태의 주택사업은 그 용도가 조합원을 위한 것이지 제3자인 사회취약계층을 위한 공공주택은 아니라고 보았기 때문이다. 공공주택이란 공급목적이 영리(營利)보다는 사회적이며, 배분의 기준이 이윤보다는 필요로 하는 자에게 제공되며, 세입자의 이익이 소유자의 이익보다 우선하는 주택을 의미(Inquiry into British Housing 1990: 36)하기 때문이다. 따라서 비영리단체의 공공주택사업이란 자력으로 주택문제를 해결할 수 없는 저소득 장애인이나 노인과 같은 사회적 소외계층을 위해 무료숙소나 저렴한 비용의 임대 및 분양주택을 건설, 공급하거나 관리와 수선 등의 서비스를 제공하는 사업으로 정의한다.

독려하는 한편, 공공부문의 주택공급을 대체하는 기관으로 성장시키고 있다. 미국에서는 정부가 직접적인 역할을 담당하기보다는 비영리단체의 사업에 필요한 재원을 발굴하고 이를 지지하는 또 다른 비영리단체를 지원하는 매개자적인 역할을 수행하고 있다. 미국의 연방주택도시개발성(The Department of Housing and Urban Development; HUD)은 각 지역 비영리단체 및 비영리단체 협회의 활동을 감독, 관리하는 역할보다는 참여하고 협력관계를 유지하는 역할을 중시한다. 일본은 아직까지는 주택관련 비영리단체의 활동을 중간소득층의 복지소요(need)에 대응하는 것으로 인식하고 있으나, 적극적인 활동을 위해 비영리법인의 설립을 간소화시켰을 뿐만 아니라 세제 등의 감면혜택을 제공하고 있다.

본고에서는 영국의 주택협회(Housing Association)과 미국 CDC(Community Development Corporations), 일본의 홈리스 지원 비영리단체를 중심으로 성장 배경, 조직 특성, 보조금, 관련되는 조직과 정부지원의 관계를 중점적으로 살펴보고자 한다. 비교대상이 되는 영국, 미국, 일본의 비영리단체의 활동이나 전개방식에는 상당한 차이가 있으나, 공통적으로 나타나는 것은 정부가 비영리단체의 활동을 직·간접적으로 지원하고 있다는 것이다.

2. 선진국의 비영리 공공주택사업

1) 영국의 주택협회

(1) 개요

영국 주택협회(Housing Association)의 역사적 기원은 12세기까지 거슬러 올라갈 수 있으나 근대적 모습의 자발적인 주택운동의 형태로 나타난 것은 산업혁명 이후라고 할 수 있다. 특히, 1830년 노동자우호협회(Laborer's Friendly Society)의 설립을 통해 저소득층을 위한 하수도 시설을 갖춘 단독주택을 건설한 것이 효시라고 할 수 있다. 19세기 후반까지는 기금(Fund)

이나 트러스트(Trust) 등의 자선단체가 도시빈민 노동자계층을 대상으로 1914년까지 대부분 런던에 위치한 약 50,000호의 주택을 건설한 바 있다.

그러나 초기 부호들의 기부를 통해 운영되었던 단체들은 제1차 세계대전을 기점으로 재정상의 문제로 사실상 대부분 사라지게 되었다. 제2차 세계대전 이후 철거, 노령인구 증가 등 새로운 사회문제에 대응하면서 조금씩 성장하던 영국 주택협회는 특히 60년대 주택공사의 설립, 주택협회에 대한 정부지원으로 인해 규모 및 범위에 있어서 급속히 성장하였다.

주택협회의 유형은 암스하우스(almshouses), 애비필드협회(Abbeyfield Societies), 그리고 협동조합 형태의 주택협회 등으로 구성된다(Cope, 1989). 주택협회는 주택의 신축, 수복재개발(rehabilitation), 혹은 기존 주택의 개량(conversion) 및 이를 위한 토지 혹은 기존 건물취득 및 관리를 주요 사업대상으로 하고 있다. 또 일반가정을 위한 주택을 개발하거나, 노인, 장애인, 독신가구 등의 특정한 소요를 위해서 주택을 제공하고 있다. 주택협회가 주택을 공급하는 대상은 흑인 및 소수인종집단, 홈리스, 노인, 공공부문 주요 노동자(Social Key Workers),⁴⁾ 여성 및 청소년 등이다.

영국 「주택법」에 의하면 주택협회는 ① 주거시설을 직접 제공, 공급, 개선 또는 관리를 하거나, 주거시설의 건설 및 개선을 촉진하고 유도하는 활동을 하며(단순히 주택을 제공하는 것에 한정되지 않고 다른 비영리조직들이 주택을 공급할 수 있도록 지원하거나 촉진하는 조직도 주택협회에 포함된다), ② 영리를 추구하지 않거나, 영국 재무성이 정하는 수준보다 과도하게 이익을 배분하지 않는 법인이나 기업(이익의 추구가 조직의 최대목적이 되어서는 안 되며 이익은 단체의 활동에 재투자되어야 하며 회원들에게 분배되어서는 안 된다)을 지칭한다(Cope, 1990: 22).

주택협회는 1990년대 들어 더욱 성장하였으며 지방정부 소유의 공공주택을 대규모로 매입하여 관리하고 있다.⁵⁾ 1989년부터 1998년 사이에

4) 일선 공공서비스부문에 일하는 노동자들로 주로 경찰, 간호사, 교사, 사회복지사, 보건관련 종사자, 청소부 등을 일컫는다.

5) 주택협회가 지방정부주택을 대규모로 매입하는 사업을 ‘대규모 자발적 이전사업(Large Scale Voluntary Transfer)’이라고 한다. 자발적 이전(voluntary transfer)

<표 1> 잉글랜드 주택공사에 등록된 사회임대업자
(Registered Social Landlords, 2004.9.2 현재)

유형 및 분야	중부	런던지역	북부	남부	계
애비필드(Abbeyfield)	64	37	78	130	309
암스하우스(Almshouses)	125	69	86	135	415
조합(Co-operatives)	28	142	70	10	250
공동소유(Co-ownership)	11	6	10	4	31
호스텔(Hostels)	12	15	7	11	45
임대(Letting)	138	109	136	165	548
임대 및 호스텔(Letting/Hostel)	62	87	49	90	288
판매 혹은 임대(Sale or Lease)	5	19	10	7	41
소유권이전(Stock Transfer)	15	11	12	12	50
YMCA/YWCA	16	10	8	7	41
계	476	505	466	571	2,018

자료: <http://www.housingcorp.gov.uk/resources/register/other/guide.htm#r3>

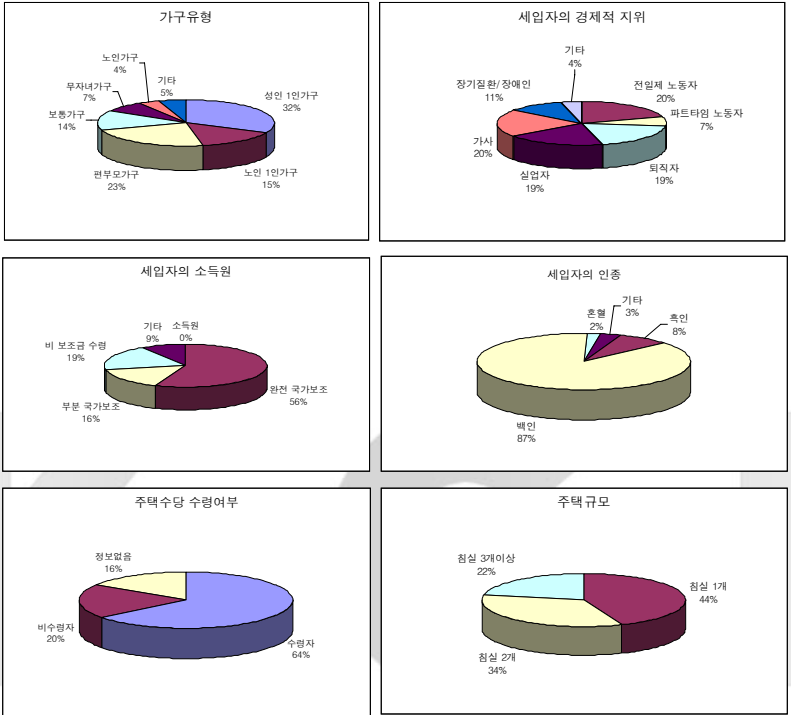
잉글랜드에서 주택협회가 소유한 주택은 519,000채에서 1,048,500채로 거의 두 배가 증가하였다. 1991년부터 주택협회는 새로운 주택의 공급자로서 지방정부의 공급능력을 추월하였다(Malpass, 2000: 219). 따라서 영국에서는 지방정부가 담당하던 주택공급프로그램을 주택협회로 하여금 대신 담당하도록 하고 있으며, 지방정부가 가지고 있던 공공주택재고를 주택협회에 이전하여 관리하도록 하고 있다.

주택협회는 규모 면에서 다양한 모습을 보이고 있다. 대부분의 주택협회는 250채 이하의 주택을 소유하고 있다. 그러나 주택소유 규모로 상위 7%에 해당하는 주택협회(주로 2,500채 이상 소유한 협회들임)가 전체 주택협회 소유 주택의 78%를 차지하고 있다. 많은 수의 주택협회들이 지방정부로부터 소유권이 이전되는 주택을 관리하기 위해 최근에 설립되었다(Cope, 1990: 34).

현재 잉글랜드 내에 주택협회로 등록된 단체현황은 <표 1>에서 보는 바와 같다.

라고 하는 것은 세입자들이 원할 경우 그렇게 한다는 의미를 가지고 있다.

<그림 1> 주택협회 세입자의 특성



자료: 영국주택공사, Registered Social Landlords in England: Key Facts 2000

한편 주택협회가 제공하는 주택에 거주하는 사람들은 주로 경제적으로는 저소득층인 경우가 많다. 1999/2000년도의 사회임대주택(Registered Social Landlords: RSLs)인 주택협회가 세를 놓은 주택은 모두 약 1,477,000호 정도이다. 세입자의 특성은 <그림 1>에 정리되어 있다.

주택협회 주택에 입주한 가구유형을 보면 성인이면서 독신가구가 32%, 편부모가정 노인 독신가구가 16% 순이다. 한편 세입자의 경제적 지위는 전일제 노동자가 20%, 가사가 20%, 실업 및 퇴직자가 19% 그리고 파트타임 노동자가 7% 순이었다. 또한 세입자의 소득원을 살펴보면 국가로부터 생활비의 전부를 보조금으로 받는 가구가 66%에 달하였다.

<표 2> 주당 가구 평균소득(2002년 3월 현재)

구분	RSL 세입자	영국 평균
노동가구	£ 213.12	£ 521.87
모든가구	£ 135.93	£ 391.00

주: 주택협회 신규세입자의 74%가 주당 196파운드 미만임.

자료: 영국주택공사, Registered Social Landlords in England: Key Facts 2000.

<표 3> 주당 평균 임대료

	주택협회주택 임대료	지방정부주택 임대료
모든 세입자	£ 52.95	£ 45.62

자료: 영국주택공사, Registered Social Landlords in England: Key Facts 2000.

세입자의 인종별로는 백인이 87%, 흑인 및 혼혈이 각각 8%, 2%를 차지하고 있다. 주택수당(housing allowance) 수령자가 64%이며, 비수령자가 20%에 불과하였다. 그리고 주택규모로 볼 때 침실이 1개인 경우가 44%, 침실이 2개인 경우가 34%이었으며 침실이 3개 이상인 경우는 22%이었다.

한편 주당 평균 가구소득은 2002년 3월 현재 주택협회 주택의 세입자가 노동가구인 경우 213.12파운드로 영국평균의 521.87파운드의 40%에 불과하다. 특히 주택협회 신규세입자의 74%가 주당 196파운드 미만으로 저소득층에 해당한다. 주택협회의 주택에 대한 평균 임대료는 52.95파운드로 저소득층이 입주하는 것을 알 수 있다.

(2) 주택협회의 조직특성

주택협회는 저소득층을 위한 주택공급뿐만 아니라 주거환경개선, 주민간의 교류를 증진하기 위한 사회복지관 건립, 공동작업장 설치 등 지역 내 커뮤니티를 활성화하는 것에도 관심을 기울이고 있으며, 주택협회 조직은 그 규모나 역할에 있어 매우 다양한 양상을 보인다. 평균적으로 1개의 주택협회가 약 300호의 주택소유 및 관리하는 형태이나, 잉글랜드 지방에 비해 스코틀랜드 지역의 주택협회가 비교적 소단위의 주택을 소

유하고 있으며, 주택협회 중에는 지역별 구분을 떠나 특수 계층, 즉 장애인이나 고령자만을 대상으로 한 주택을 공급하는 전국적인 주택협회도 있고, 해당지역의 주택소요에 대응하는 지역적인 주택협회도 있다.

주택협회 조직은 이사회⁶⁾와 집행부이자 전문가 스태프 조직으로 구성되는데, 주식회사가 아닌 점에서 주식소유자가 없으므로, 책임을 물을 수 있는 조직이 없으나, 규모가 큰 주택협회의 집행부는 이사회에 대해 책임을 지도록 하고 있다. 반면에 규모가 작은 경우, 세입자를 의사결정 과정에 참여시키고 있어, 지역에 따라서 주택협회를 지역 커뮤니티를 근간으로 하여 조직된 CBHA(Community-based Housing Association)라고 부르는 경우도 있다.

영국의 주택협회는 이미 언급한 바와 같이 시대적인 정책변화에 따라 그 모습이 변모하면서 성장, 발전하여 왔다. 하지만 주택협회의 주택부문에서의 활동은 아직까지는 중앙정부와 수평적인 연대라기보다는 수직적이라고 할 수 있으나, 주택협회의 활동이 강화되면서 수직적인 성격을 벗어나 지자체와의 수평적인 연대의 형태를 추구하고 있다. 특히, 주택협회의 자금조달 면에 있어서 1987년까지는 정부의 공적자금에 의한 지원이 압도적이었으나, 1988년부터는 주택공사를 통해 주택협회가 민간부문의 자금을 활용할 수 있도록 함으로써, 결과적으로 HA가 활용할 수 있는 자금량은 늘리는 동시에 민간자금을 보다 효율적으로 운용할 수 있는 조치가 포함되었다.

(3) 주택협회 관련조직

잉글랜드 내에서 주택협회 활동과 가장 긴밀한 관계를 맺고 있는 기관은 부총리실(Office of the Deputy Prime Minister: ODPM)이고 스코틀랜드 사무소(Scottish Homes)⁷⁾와 웨일즈 사무소(Tai Cymru)⁸⁾이다. 1988년 「주택

6) HA의 이사는 전문가가 자원봉사자로 참여하는 경우가 많은데, 이후 설명할 미국의 CDC의 이사회는 이사의 반 이상이 지역주민이라는 점에서 차이가 있다.

7) 스코틀랜드 사무소는 스코틀랜드 주택협회(Scottish Special Housing Association)와

법」 이후 주택공사가 주택협회의 모든 활동을 관장하지만 부총리실은 주택협회의 활동에 대해서 의회에 보고할 책임이 있으며 정부정책을 충족시키기 위한 정책변화를 선도한다.

또한 부총리실은 주택공사, 각 지역의 주택협회 대표조직인 전국주택연맹(National Housing Federation: NHF)과 3자간의 정책협의를 주도한다. 또한 주택협회에 대한 연간 승인된 개발 프로그램의 예산 상한(cash limit)에 대해 재무성과 협의한다. 중앙정부 수준에서는 부총리실의 역할이 핵심적이지만, 지방정부 수준에서는 주택공사의 역할이 크다(Cope, 1990).

① 주택공사

가. 조직구성

1964년 「주택법」에 근거하여 설립된 주택공사는 주택협회의 등록, 자금 지원, 사업의 지원 및 감독기능을 수행하는 법정기관이다. 주택공사는 부총리실(the Office of the Deputy Prime Minister: ODPM) 산하기관으로 사장은 부총리에 의해서 임명된다. 15명 이내의 이사로 구성되는 위원회가 있다. 잉글랜드에 총 9개의 지사를 두고 있지만 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드는 관장하지 않고 있다. 1989년까지는 스코틀랜드, 잉글랜드까지 관할하였으나 1989년 4월 1일 이후부터는 스코틀랜드는 스코틀랜드 사무소로 이관되었다. 웨일즈의 경우 웨일즈 사무소가 관장한다(Cope, 1990: 70~71).

설립초기 100명의 직원이 79년에는 700명 이상으로 늘어났으나, 2004

주택공사 스코틀랜드 사무소를 합병하여 설립하였다. Scottish Homes는 스코틀랜드의 주택협회 감독과 재원조달을 담당하는 단일 주택기관이다. 스코틀랜드 주택협회는 1937년 설립되었으며 정부지원을 받는 주택협회였다. 1989년 현재 스코틀랜드 사무소는 스코틀랜드 주택협회로부터 물려받은 7만 호의 주택과 210개의 주택협회가 관리하는 45,000채의 주택을 관리하는 일을 담당하고 있다. 스코틀랜드 사무소의 목표는 자가주택을 증진시키는데 두고 있다.

- 8) 웨일즈 사무소, 즉 Tai Cymru는 1988년 「주택법」에 의해서 설립되어 1989년 4월 1일부터 주택공사 웨일즈 사무소로부터 업무를 인계받았다. 주택공사와 구조 및 사업내용은 별다른 차이가 없다. 그러나 잉글랜드의 주택공사와는 달리 대규모 주택협회를 지원하기보다는 소규모 주택협회를 지원하는 일을 주로 하고 있다.

년 현재는 약 600여 명 정도이다. 프로그램 지원 예산도 5천만 파운드에서 10억 7천만 파운드로 늘어났다. 주택협회 사업에 대해 환경부와 주택공사가 이중으로 감독(double scrutiny)하는 체계를 발전시켜오다가 최근에는 주택공사에 의해서만 감독을 받는 단일 감독(sole scrutiny)체계로 변화되었다.

나. 기능과 권한

주택공사는 자신의 권한과 의무를 여러 가지 방법을 통해서 행사한다. 자신의 활동과 관련된 것을 고시(告示, Circulars)형태로 발표한다. 주택협회에게 정보를 제공할 목적으로 보고서와 팜플렛도 발행한다. 주택공사 담당관과 주택협회 직원 간 긴밀한 논의도 하게 되는데, 둘 사이의 긴밀한 관계가 양자간의 성공적인 파트너십에 핵심적인 요소이다.

주택공사의 역할에 대해서는 그 활동이 광범위하지만 일반적으로 주택활동의 촉진자, 은행가, 경찰, 판사 그리고 집행자의 역할을 가지고 있다. 따라서 재량에 의한(discretionary) 활동이 많다. 주택공사의 권한과 기능은 대개 1985년 「주택법」의 제75조에서 제91조에 규정되었으며 1988년 「주택법」에도 이어지고 있다. 대략적으로 다음과 같은 것들을 포함한다(Cope, 1990: 56).

- 가) 주택협회의 등록
- 나) 특정한 주택협회 사업에 대한 대출 및 교부금의 지원
- 다) 등록된 주택협회의 감독과 통제
- 라) 1976년 「인종관계법」 제71조하의 의무
 - 불법적인 인종적 차별을 제거
 - 기회의 평등을 촉진하고 각기 다른 인종집단간 좋은 관계를 유지토록 하는 것
- 마) 등록된 주택협회의 주택관리에 대한 지도
- 바) 주택협회 사업의 촉진
- 사) 주택의 자체 제공(아주 드문 경우)

<표 4> 주택공사의 연간 예산액 (단위: 1,000 £)

구분	2003년	2002년
사회임대주체들에 대한 교부금		
정부에서 받은 교부금	1,712,898	1,387,385
지급한 교부금	-1,712,898	-1,387,385
행정비용		
정부에서 받은 교부금	36,392	34,068
지출한 교부금	-36,392	-34,068
기금운용		
이자수입	1,512	1,845
이자지급	-84	-122
명목자본비용	-638	-989
부채상환	25	48
세전운영수입	815	782
세액공제	638	989
운영수익	1,453	1,771
세금납부	-442	-536
당해연도 수익	2,600	2,829
적립금	-40	-51
정부에 대한 상환액	-1,310	-1,189
당해연도 잉여금	1,250	1,589

자료: 영국주택공사, Annual Account 2002/03, p.8.

다. 예산 운용

한편 주택협회에 대한 지원을 담당하는 주택공사는 대부분의 예산을 주택협회를 지원하는 데 활용하고 있는데, 2003 회계연도에 17억 파운드 이상을 사회임대주택을 담당하는 주택협회에 지출하고 있다. 이를 통해 주택공사의 업무가 대부분 주택협회사업을 지원하는데 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다. 또한 자신들의 운영재원이 전액 정부로부터 지원되고 있다.

한편 사회임대주체들에 대한 보조금에 관한 상세 내역은 <표 5>와 같다. 보조금은 자본교부금(Capital Grant)과 운영교부금(Revenue Grant)으로 나뉜다. 자본교부금은 주택의 건설, 설비 등 자산과 관련된 활동에 지원되는 교부금이며 운영교부금은 매 기간의 현금흐름과 관련되는 주택의

<표 5> 주택공사 교부금 지출내역 (단위: 1,000 £)

구분	2003	2002
자본교부금-주택공사		
SHG	875,644	738,235
Starter Homes Initiative1)	66,951	2,173
주택매입 및 자가주택계획	41,603	34,509
안전한 커뮤니티를 위한 기금	27,367	8,822
노숙자지원 프로그램	11,347	12,723
주요 수선프로그램	6,524	27,623
자발적 매입교부금	1,426	1,373
Right to acquire2)	1,204	413
소계	1,032,066	825,871
RSL부터 회수된 교부금	-1,038	-1,963
합계	1,031,028	823,908
자본교부금-지방정부		
SHG	499,187	410,415
자본교부금 합계	1,530,215	1,234,323
운영교부금		
Supported Housing 관리교부금	162,823	141,081
단독홈리스가구지원	5,686	5,975
안전한 커뮤니티를 위한 supported housing 지원기금	5,136	512
보충적관리교부금	326	104
세액공제교부금	10	-1,061
운영교부금계	173,981	146,611
Innovation and good practice grant	8,702	6,451
합계	1,712,898	1,387,385

자료: 영국주택공사, Annual Account 2002/03, p.14.

- 1) The Starter Home Initiative (SHI)는 집값이 비싸서 사회 주요 노동자들(주로 교수, 보건관련종사자)을 유지할 수 없는 지역에 정부가 기금을 제공하여 이 사회 주요 노동자의 주택마련을 지원하는 프로그램으로 2001년부터 2004년 3월까지 한시적으로 운용된 프로그램임.
- 2) 사회적 임대주체들이 제공한 단독 및 공동주택에 사는 세입자가 그 주택을 소유할 수 있도록 하는 프로그램으로 최소 2년 이상 거주하였거나, 국방부가 제공하는 주택에 사는 경우에 한해서 매입할 수 있도록 하고 있음.
- 3) 음영부분은 주택공사를 통해 지급되나 별도 계정으로 구분되는 항목임.
- 4) Innovation and good practice grant: 사회임대주체들의 성과 지향적인 활동을 촉진시키기 위해 1985년 「주택협회법」 제87조에 의해 지급되는 것임.

관리, 세액공제 등과 같은 항목에 지원되는 교부금이다.

주택공사가 2003년도에 지출한 사회임대주체들에 대한 약 17억 파운드의 보조금 중 약 10억 파운드가 자본교부금이다. 이 중 약 8억 7천만 파운드 정도가 사회주택교부금(Social Housing Grant: SHG)으로 지급되었다. 한편 지방정부를 통해 지급되는 SHG가 약 5억 파운드 정도이다. 그리고 운영교부금으로 지출된 금액이 약 1억 7천파운드 정도이며, 성과가 좋은 주택협회에 대한 인센티브 차원에서 제공하는 ‘Innovation and Good Practice’ 교부금이 9천만 파운드 정도이다.

라. 감독 및 조사권

주택공사는 등록된 주택협회에 대해서 다양한 방식으로 감독과 통제를 하고 있다. 연간 수입 및 감사받은 계정, 사업 조사, 감사 및 정기적 모니터링 및 방문을 통한 감사활동을 수행한다. 한편 주택협회에서는 매년 사업성과를 정리한 보고서를 제출해야 하며 여기에는 다음과 같은 것들이 포함되어야 한다(Cope, 1990: 60).

- 가) 해당 주택협회의 활동목표와 성과
- 나) 재원마련
- 다) 인종간 형평성 및 동등한 기회
- 라) 주택에 대한 저소득층의 접근성 강화대책
- 마) 주택관리 서비스
- 바) 유지보수활동
- 사) 주택개발활동

마. 기타

주택공사는 ‘모니터링을 위한 방문’에서 심각한 문제가 드러나고 주택협회가 심각한 재정적 조직적 문제에 직면하였다고 판단하면, 독립적인 기관요원을 지명하여 조사할 수 있도록 하고 있다. 이를 조사하기 위해 일체의 서류를 요구할 수 있고 이러한 요구에 응하지 않으면 1,000파

운드의 벌금을 부과할 수 있다. 또한 특정한 감사를 지명하여 주택협회에 대한 감사를 할 수도 있으며, 조사결과 부적절한 사항이 발생하면 제재조치도 취할 수 있고 주택협회위원회 위원, 관련자를 해임시킬 수도 있다.

심지어는 조사결과에 따라 특정한 주택협회의 재산을 다른 등록된 주택협회에게 이전할 수도 있으며, 조사를 통하지 않고도 문제가 되는 임직원의 해임 등을 명할 수 있다. 그리고 해임된 자리에 자체적으로 임직원을 선임할 수도 있다. 조사권 이외에 주택공사는 주택협회 목적이나 정관의 변경과 관련된 권한을 가지고 있다. 주택협회가 정관을 변경하였을 경우, 반드시 주택공사의 승인을 얻도록 하고 있다. 또한 1985년 「주택협회법(Housing Association Act)」에서는 주택협회의 합병과 청산에 대해 감독할 수 있는 권한을 가지고 있다. 한편 1985년 「주택협회법」 제9조는 주택협회가 토지 혹은 토지와 관련된 이해관계를 처분하기 전에 주택공사의 동의를 구하도록 하고 있다.

② 주택금융공사(The Housing Finance Corporation: THFC)

주택금융공사는 주택공사의 지원을 통해 1987년 설립한 산업저축협회(Industrial and Provident Society)이다. 주된 목적은 주택협회에 대한 제도적인 기금을 끌어들이며 주택협회에게 지원하는 역할을 하고 있다(Cope, 1990: 71). 주택금융공사는 차입자의 컨소시엄 구성을 통해 많은 자금을 끌어들이고 있다. 예를 들어 1989년에는 이글스타(Eagle Star) 보험회사로부터 약 1천만 파운드의 자금을 동원하였다. 정부에 의한 보조금 삭감으로 주택협회가 보다 많은 민간 자금을 사용해야 하는 입장에 있기 때문에 THFC는 주택협회에 더 많은 서비스를 제공해야 할 위치에 있다.

③ 잉글랜드의 전국주택연맹(National Housing Federation: NHF)

전국주택연맹은 1935년 주택협회의 촉진과 확장을 지원하기 위해 설립되었다. 최근까지 전국주택협회연맹(National Federation of Housing Associa-

tions)으로 불렸다. NHF는 전국의 약 1400개의 협회, 트러스트 및 주택협회를 대표하는 조직이다. 조직은 선거를 통해 구성되는 ‘전국위원회’에 의해 운영된다. 또한 NHF는 부총리실 및 주택공사와의 협의를 통해 조직의 의사를 대변하고 있다. NHF의 운영은 회비와 학술회의, 훈련프로그램 그리고 출판활동의 수익금으로 이뤄진다.

④ 지방정부

1974년만 하더라도 주택협회는 지방정부의 주택공급을 보완하는 정도의 역할을 담당하였다. 그러나 지방정부 주택건설예산의 삭감으로 주택협회가 새로운 사회주택공급의 유일한 원천이 되었다. 주택협회와 지방정부가 자기 지역의 주택소요를 충족시키기 위한 공동의 노력을 한 역사는 오래되었다. 지방정부는 아직도 주택공사를 통해서 주택 협회에 대해 5억 파운드 정도의 SHG를 제공하고 있다. 최근에 지방정부와 주택협회는 주택개발, 도시재개발 등에서 협력적 관계로 발전해오고 있다. 특히 앞에서 설명한 바와 같이 1990년대 동안 지방정부가 가지고 있는 공공주택을 대규모로 매입하여 이를 관리함으로써 10년간 주택협회 관리주택이 2배 이상 증가하는 성과를 보였다.

⑤ 신도시개발공사

1989년 「주택및계획법」에 의해 신도시개발공사나 신도시 위원회가 자신의 주택을 다른 사람이나 등록된 주택협회를 포함해서 기관에 매각할 수 있도록 하고 있다. 이 때문에 주택협회 컨소시엄이 이를 구매하여 취득하게 되었다(Cope, 1990: 79).

⑥ 지역주택위원회⁹⁾

2003년 영국 부총리에 의해 설립된 지역주택위원회(Regional Housing

9) 요크셔·햄버지역 정부사무소 홈페이지(<http://www.goyh.gov.uk/rhb/>)를 참조했음.

<표 6> 주요 등록절차 및 참고사항

- ① 등록기준과 등록 요구조건을 감안하여 비영리기관으로 등록준비(the Regulatory Code for RSLs 참조)
- ② 등록하려는 단체가 최근에 설립되었거나, 지원 가능한 단체인지를 확인함. 1996 「주택법」의 Section 2의 등록 가능한 주택협회지위에 관한 장을 참조하여 자신의 단체 주요활동범위가 사회주택인지 확인함.
- ③ 등록지원단체의 구성과 역할을 개관한 예비지원서 양식(preliminary application form, 7페이지 분량)을 주택공사에 제출함.
- ④ 주택공사 직원에 의해 검토받은 후 등록수속 일정을 통보받으면 공식적으로 주택공사 등록위원회(the Housing Corporation Registration Committee)에 서류 제출함.
- ⑤ 주택공사 직원과 사전 등록 검토를 완료한 다음, 규정에 어긋나지 않는지 평가받게 됨.
- ⑥ 세부 등록신청서(detailed application form; 17페이지 분량)를 제출함. 여기에는 단체의 의사결정조직, 집행부의 관리정보, 최근 재무상황 및 운영계획 등이 포함됨. 여기엔 등록하려는 단체가 어떻게 등록 기준을 충족시킬 것인지가 적혀 있어야 함.
- ⑦ 마지막 방문을 통해 등록기준을 충족시킬 수 있으며 규제조항(Regulatory Code)하에서 일을 할 수 있는지를 평가받게 됨. 주택공사가 평가보고서를 보내주며, 이에 따라 보완사항을 검토할 수 있음.
- ⑧ 주택공사의 등록위원회가 예비등록 보고서 및 의견서, 공식등록 신청서를 검토함.
- ⑨ 등록이 결정되면 등록 번호 부여하고 등록증명서를 보내게 됨.

자료: the Housing Corporation, 2004.4, Registration with the Housing Corporation: Guidance for General and Stock Transfer Applicants seeking to become Registered Social Landlords.

Boards)는 주택, 계획, 그리고 경제개발의 연계를 강화하고 지역주택투자의 우선순위를 결정하는데 업무조정을 하기 위해 설립되었다. 이 위원회는 원래 2003년 2월 부총리가 지역주택수급의 불균형을 시정하고 주택의 질을 개선하기 위해 발표한 ‘Sustainable Communities: building for the future’ 계획의 실행계획을 짜기 위한 수단으로서 9개 지역에 설립되었다.

이 위원회는 크게 2가지 목표를 가지고 있다. 즉, 지역주택전략(Regional Housing Strategy)을 수립함으로써 해당지역의 주택전략의 우선순위에 관해 장관에게 건의하고 지역에 할당된 자원의 활용 및 배분에 대해서 장관에서 건의하는 것이다.

또한 위원회는 해당지역의 지역경제전략(Regional Economic Strategy), 지역계획지침(Regional Planning Guidance) 그리고 지역교통전략(Regional Transport Strategy)를 감안하여 지역주택전략의 위상을 설정해주는 역할을 하게

된다. 이 협의회는 구성원은 지방정부 공무원, 주택협회 및 민간부문의 대표, 세입자 조직의 대표, 지역의회의원 등이며 보통 10명 내외이다.

(4) 주택협회에 대한 감독(등록 및 감독)

주택협회는 영국의 주택공사(the Housing Corporation)에 비영리기관으로 등록해야 공공재원의 지원을 받을 수 있다. ‘등록되었다(registered)’의 의미는 「주택협회법(Housing Association Act)」의 제5조 하에 주택공사에 등록되었다는 것을 의미한다(Cope, 1990: 3). 등록서류에는 등록하려는 기관의 이사회, 직원 명단, 재산 등을 증명할 수 있는 서류 등을 제출해야 한다. 통상적인 주택협회의 등록절차는 <표 6>과 같다.

(5) 보조금의 지급

① 전통적 주택협회 교부금(Housing Association Grant: HAG)

전통적인 혹은 잔여적(residual)¹⁰⁾ 주택협회 교부금(Housing Association Grant: HAG)는 1974년 도입되었으며, 운영원리는 1988년 「주택법」까지의 바뀌지 않고 유지되었다. HAG는 등록된 HA에게만 지불되며 자격이 주어진 사업에 한해서만 지원되었으며, 1996년 이후에는 다음에 소개되어 있는 사회주택교부금(Social Housing Grant: SHG)으로 명칭이 변경되었다. 잔여적 HAG는 다음의 비용을 지원하였다.

- 가) 토지의 취득
- 나) 택지개발사업
- 다) 건물신축사업
- 라) 건물의 개선/개량 및 수리사업
- 마) 전문서비스 비용
- 바) 개발기간 동안 늘어난 대출 이자

10) 여기서 잔여적이란 것은 교부금의 용처가 분명하게 정해져 있어서 이 용처에만 지원되고, 그렇지 않은 경우 지원되지 않는다는 것을 의미한다.

HAG는 사업준공시 지불되는 단일 자본 교부금이었다. 준공시 교부금 요구서가 주택공사나 지방정부에 제출되어 승인 받으며 중앙정부[예전에는 환경부(Department of Environment)¹¹⁾]에 의해 지급되었다. HAG지급을 위한 계산에 사용되는 임대료는 ‘공정임대료’이며 이 사업의 수입은 연간 임대수익, 그리고 관리 및 유지수당이다. 이 HAG는 매우 관대한 편으로 전체 사업금액의 85%를 지원하였다. 호스텔 혹은 보호주택과 같이 관리하는데 비용이 많이 드는 사업 경우에는 100%까지 지원하였다. 특히 비용이 많이 드는 노숙자 등을 지원하는 호스텔 관리비용은 일반적으로 임대수입을 초과하기 때문에 추가분에 대한 지원이 이뤄졌다.

② 현행 보조금: 사회임대주택교부금(Social Housing Grant: SHG)

1987년 환경부의 컨설팅 보고서인 ‘Finance for Housing Association: the Government's Proposals’에 따르면 정부정책의 목표는 첫째, 주택협회가 공공 및 민간자금을 혼합하여 주택공급량을 증가시키는 것과 둘째, 주택협회 자금의 효율성(value for money)¹²⁾을 높이는 것, 셋째, 지원대상 목표 집단을 명확히 하는 것(target grant), 마지막으로 주택협회가 부담하는 위험부담을 높이되, 행정절차와 행정적 요구사항을 단순화하는 것이었다.

이 가운데 특히 강조된 것이 주택협회가 사용하는 자금을 민간부문에서 조달하는 몫을 늘여나가도록 한 것으로, 새로운 자본재원 조달체계(capital funding regime)는 ‘Ryrie Rules’로 알려진 개념에 기반을 둔 것이었

11) 영국의 환경부는 우리의 환경부와 건교부를 합쳐놓은 기관으로 생각하면 되는데, 이 기관은 이후 2000년대 들어서 DETR(Department of Environment, Transportation and Region)로 바뀌었다가 DTRL(Department for Transport Local Government and the Regions)로 변화를 겪은 후 다시 주택과 관련된 것은 영국의 부총리실(Office of the Deputy Prime Minister - www.odpm.gov.uk)로, 교통은 교통부(Department for Transport - www.dft.gov.uk), 그리고 선거와 관련된 사무는 수상부(Lord Chancellor's Department - www.lcd.gov.uk)로 편입되었다.

12) value for money는 납세자의 돈을 가장 가치 있는 곳에 써야 한다는 예산운용의 기준이다.

다. 이것의 원칙은 첫째, 민간부문의 투자가 공공사업에 도입되도록 하는 것. 둘째 그와 같은 투자가 추가적인 투자의 결과로 효율성을 개선토록 하는 것이었다. 따라서 1989년 4월 1일 이후부터는 주택협회의 적자를 보전해주는 수입적자 교부금(Revenue Deficit Grant)이 없어졌다. 하지만 이것이 임대료를 상승시키게 되었으며, 결과적으로 이후의 주택협회 사업은 각 개발단계에서 수익성을 보장하도록 하는 매우 상업적인 환경에서 운영되고 있다.

1988년 「주택법」의 제50조에 의해서 주택공사가 SHG의 유일한 공급자가 되었다. 또한 제53조에 의해 주택협회의 수급자격을 결정하고 상환과 관련된 규제권한을 가지게 되었다. SHG를 받을 수 있는 활동은 앞에서 소개한 HAG와 유사하다.

- 가) 세를 놓거나 호스텔로 활용될 수 있도록 주택을 공급, 건설, 수리, 개량 혹은 관리
- 나) 자산적 주택협회의 세입자에게 할인된 가격에 집이 처분될 수 있도록 주택을 구매
- 다) 주택협회 입주자들에게만 혹은 그 밖의 사람들의 편익을 위해 토지, 편의시설 혹은 서비스를 제공하거나 건물의 공급, 건설, 수선 혹은 개량
- 라) 주택의 취득, 수리, 개선 혹은 주택이나 다른 건물의 개량에 의한 새로운 주거 창출을 통해 주택을 매각, 임대 혹은 공동소유로 하도록 하는 일
- 마) 주택협회 회원들에게 대한 주택의 공급, 건설, 수리 개선, 혹은 관리
- 바) 공동소유 주택 건설
- 사) 주택이나 건물의 수리나 개선 등

주택공사는 다음과 같은 기준하에 주택협회 사업을 승인하고 교부금을 지급해야 한다.

- 가) 주택공사의 가용한 범위 내에서 주택소요를 충족시키고 우선순위

<표 7> 교부금 비율의 변화: 1988~89에서 1999~2000까지

연도	비율(%)
1988~1989	75~80
1989~1990	75~80
1990~1991	75~80
1991~1992	75
1992~1993	72
1993~1994	67
1994~1995	62
1995~1996	58
1996~1997	58
1997~1998	56
1998~1999(추산)	54
1999~2000(계획)	54

출처: DoE 연간보고서(Malpass, 2000에서 재인용)

를 부여하는 일

- 나) 건물의 입지와 형태와 관련된 투자의 수익성과 효과성
- 다) 주택협회의 경제성, 효율성, 효과성

1980년대 후반부터 1990년대 후반까지 SHG는 평균적으로 25% 가량 낮아졌다(<표 7> 참고). 이렇게 교부금 비율이 낮아지고 주택협회가 자기 자산을 더 많이 투여하는 방식으로 보조금 정책이 변화하면서 주택협회가 제공하는 주택의 임대료가 오르고 부족한 사업재원을 민간재원에 더 많이 의존해야 하는 구조로 바뀌게 되었다. 이후 주택협회는 자기자본을 입찰하는데 모두다 써버리고 민간재원의 차입 및 자기 자산의 지분에 대한 저당채권발행이 이루어짐으로써 임대료는 더욱 올라가게 되었으며, 이것은 다시 주택수당을 늘림으로써 재무성에 부담을 주게 되었다(Malpass, 2000). 이에 대응하기 위해 1996~97년부터 주택공사는 교부금 비용뿐 아니라 사업에 상정된 임대료 수준까지 실사하기 시작하였으며, 1998년에는 특정지역의 상한액보다 높지 않은 임대료를 제시할 경우에만 ADP 프로그램 입찰이 가능하도록 하였다(Malpass, 2000).

한편 1988년 「주택법」의 제52조는 HAG 회수와 관련된 권한을 부여

<표 8> 각 지역별 예산제한 규모(단위: 백만 £)

지역 구분	2004~2005 회계연도	2005~2006 회계연도
1. 런던	780	803
2. 남동부(South East)	270	277
3. 남서부(South West)	93	96
4. 잉글랜드 동부(East of England)	121	124
5. 미들랜드 동부(East of Midland)	66	68
6. 미들랜드 서부(West of Midland)	89	91
7. 북서부(North West)	111	114
8. 요크셔·험버(Yorkshire and Humber)	65	63
9. 북동부(North East)	38	38
합계	1,632	1,673

자료: 영국주택공사, 2003.10, National Investment Policy

하였다. 주택공사는 법에 정한 사유가 발생하였을 때 교부금을 감축, 중지 혹은 회수할 권한을 가지고 있다.

현재 SHG는 지역별로 예산제한(cash limit)이 할당되면 이 범위 내에서만 자금지원이 이뤄지도록 하고 있다. <표 8>은 2004~05, 2005~06 회계연도 동안의 각 지역별 예산제한 규모를 보여주고 있다. 9개 지역 중 주택소요가 가장 높은 지역이 런던과 남동부지역임을 알 수 있다.

③ 보조금 및 비용통제

자본금 보조(capital subsidy) 수준을 결정하는 데는 다음의 두 가지, 즉 총비용 지표(Total Cost Indicators)와 고정교부금 비율(Fixed Grant Rate)을 참고한다.

가. 총비용지표

총비용지표(Total Cost Indicator: TCI)는 전국적인 주택사업 보조금의 규모를 계산하는데 기초가 되는 지표로 우리나라의 경우 표준건축비와 같은 개념으로 생각할 수 있다. TCI는 전국의 다양한 유형의 평균적인 토지 및 건물가격에 대한 지침을 담고 있다. TCI가 가장 높은 지역은 런던

<표 9> 사업유형별 교부금 지급시기(단위 : %)

	신축	수복재개발	토목공사
계약	30	50	-
착공	50	30	80
완공	20	20	20

자료: Cope, 1990.

과 잉글랜드 남동부지역이다. TCI는 정부의 세부지침과 실사를 통해서만 지출이 된다.

총비용지표(TCI)는 단위당 비용의 상한을 정함으로써 주택협회의 사업성을 보장하기 위한 것이다. TCI는 지급지족주택, 공공설비, 보호주택, 노약자 그리고 장애인의 소요를 포괄한다. TCI는 취득비용, 사업비 그리고 부가가치세와 추가적인 모든 비용이나 간접비(on-cost)를 포함한다. 간접비는 전문가비용 및 법적 비용, 개발기간 동안 늘어난 자본금 이자 등이 포함된다.

TCI에 따라 산정된 SHG는 3단계로 나누어서 집행된다. 이것은 TCI A지역과 B지역(런던과 동남지역)의 경우로서 지역에 따라서 조금씩 달라지기도 한다. F와 G지역의 경우에는 신축의 경우 10%, 70%, 20%씩 지급되기도 한다. 따라서 사업초기단계의 자금의 충당에 문제를 겪기도 한다.

한편 TCI는 지역별로 다르지만 사업의 유형에 의해서도 달라질 수 있다. 즉, 신개발이나 수복재개발이나에 따라 다르기 때문이다. 따라서 TCI는 단위당 기본비용에 부가해서 사업유형에 따라 조정된다. 또한 건물의 층수와 용도에 따라 달라지기도 한다.

TCI는 중앙정부에 의해 6개월마다 한 번씩 재조정된다. 하지만 일단 한번 정해지게 되면 개발사업기간 동안에 일어나는 변화는 적용되지 않는다. 이것은 이전에 사업기간 중 변화에 따라 탄력적으로 적용받던 것에 비해 중요한 변화이다. 교부금을 승인하기 전에 주택공사는 교부금비율조정(Special Percentage Adjustments)을 통해 80~120% 사이에서 조정할 수 있다. 주택공사나 지방정부는 TCI의 최대 120%까지만 조정할 수 있다.

나. 고정 교부금 비율(Fixed Grant Rate)

TCI는 사전에 고정된 교부금비율을 적용받는 것이 특징이다. 그러나 이 비율은 이전의 교부금 비율에 비해서는 낮은 것이기 때문에 결과적으로 임대료 상승을 초래하게 되었다. 1989/90년 보호주택 교부금 비율을 보면 TCI A지역 90%에서 G지역 83%이고 일반 가정의 신규주택에 대해서는 TCI A지역의 경우 81%이지만 G지역은 63%이다. 고정교부금 비율은 한번 정해지면 이후에는 증가하지 않는다. 한편, TCI이 비율이 전체 사업재원보다 낮기 때문에, 개별 주택협회는 나머지 자금을 다른 경로를 통해 조달해야 한다. 여러 경로로 조달된 자금은 이자율이 각각 다르기 때문에, 같은 지역 내 같은 특성을 가진 건물이라 해도 임대료에 차이가 발생하게 된다. 따라서 임대료를 동일화하기 위한 장치를 필요로 한다.

그리고 1988년 「주택법」을 통해 보조금의 종류가 무엇이든 간에 공공보조금 총액이 일정규모 이상을 넘지 못하도록 하는 상한선이 적용되게 되었다. 만일 한 주택협회가 다른 공공기관으로부터 보조금을 받고 있다면, HAG를 제공할 때는 그 보조금만큼을 차감하여 나머지만을 지급하게 됨으로써 상한선 이상으로는 지원을 받을 수 없게 되었다.¹³⁾

다. 보충적 교부금과 대출

보충적 교부금과 대출금(Supplementary Grants and Loans)은 정상적인 상태에서는 예상할 수 없었던 개발과정의 손실을 보완하기 위한 예외적인 것이다. 그와 같은 적자가 발생하였을 때 주택협회는 주택공사에 요청을 하고 지원을 받게 되는데, 이는 관리하는 주택이 250채 이하인 주택협회에게만 지원된다. 그러나 이 지원이 관대한 것은 결코 아니며, 소규모 주택협회의 경우 지원을 받고도 여전히 어려움을 겪을 수 있다.

13) 사실 HAG 평균 지원율인 75%는 NHF(National Housing Federation)의 전신인 NFHA(national Federation of Housing Association)의 강력한 로비에 의한 것이다.

라. 지방정부 교부금

1988년 「주택법」에 의해 HA에 대한 교부금의 지급은 주택공사로 일원화되었다. 하지만 예외적으로 승인된 HAG 프로그램 지위(Approved HAG Programme status)의 경우에는 주택공사 승인 없이 지방정부가 자체적으로 교부금을 지급할 수 있다. 이 프로그램은 40개 미만으로 아주 적은 편이다.

마. 민간재원의 활용

1988년 「주택법」의 결과 민간자본의 활용이 하나의 규범이 되었다. 이것은 주택협회가 같은 고객집단들에게 보다 많은 서비스를 제공하도록 하기 위한 것으로 프로그램을 확대하기 위한 것이지 민간자본으로 그것을 대체하라는 의미는 아니다. 하지만 이 방법은 기존의 방법과 중대한 결별을 나타내는 것이다.

주택협회는 민간재원의 활용을 위한 전략을 수립하고 이를 배워야 한다. 개별 주택협회는 개발기간 동안에 발생한 자금을 충당하기 위해서는 단기대출을, 그리고 궁극적으로 HAG를 통해서 조달될 비용을 충족시키기 위해서는 장기대출을 필요로 하게 된다. 민간재원의 자금원천은 건축조합, 은행, 주식시장, 보험 및 연기금과 같은 기타 기관이 된다.

④ 교부금 제도의 개편

주택협회에 영향을 준 1987년 정부 백서(white paper)와 이어 나온 컨설팅 보고서는 주어진 정부재정으로 더 많은 사회임대주택을 공급하고, 주택협회가 더 비용 효과적이 되도록 할 의도가 있음을 보여주었다.

이를 위해 민간재원 활용이 우선적으로 고려되었다. 1987~88년에는 HAG를 30%만 지급하는 실험을 감행하기도 하였다. 또한 주택협회와 그들의 대출자 모두에게 개발사업의 위험(risk)을 떠안도록 하는 것이다. 이를 위한 구체적인 방안인 혼합재원조달계획(Mixed funded schemes)은 주택협회를 ‘교부금 수급자격을 당연히 부여받는 지위에서 손실이 발생하

였을 때 보조금을 받는 주체(from entitlement to revenue deficit grant)'로 변화시켰다. 또한 HAG를 사업 준공 이후 가격을 기준으로 제공하는 것이 아니라, 사전비용을 기준으로 지급되도록 함으로써 주택협회가 비용절감 및 비용과다지출에 책임을 지도록 하였다. 특히, 이러한 계획에는 주요수선 교부금(major repairs grant)을 포함하지 않음으로써, 주택협회가 초기부터 장기적인 비용을 고려하도록 만들었다.

그러나 이러한 개혁은 1988~89년 사이에 30%의 공정 임대료를 인상시키는 결과를 초래하였는데, 이유는 다음과 같다.

- 가) 주요수선 기금 마련을 위한 저축 필요성
- 나) 교부금에 의한 비용충당비율이 낮아지고 임대료수입을 통한 비용충당 비율의 증가
- 다) 민간으로부터 차입에 따른 상환비용이 정부로부터 차입한 비용보다 높음

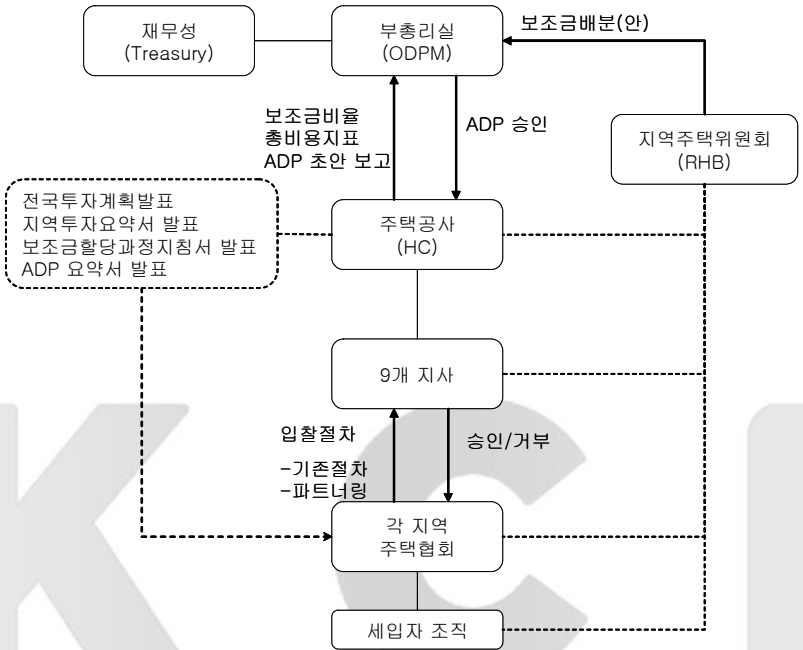
(6) 주택협회의 주택사업 지원체계

① 개요

현재 주택협회를 통한 주택사업은 영국 주택정책의 핵심적인 정책수단이다. 주택협회의 주택사업이 이루어지는 것에는 크게 중앙정부, 지방정부, 주택공사 그리고 지역주택위원회가 관계하고 있다.

주택협회의 주택사업을 주도적으로 관장하는 영국의 주택공사는 각 지사를 통해 지역별 주택사정에 관한 정보를 가지고 있으며, 이러한 정보에 근거하여 주택정책의 지역별 우선순위를 감안한 주택계획을 수립하게 된다. 중앙정부 차원에서는 부총리실(ODPM)을 통해 전국수준에서 지역별 주택정책이 결정된다. 그러나 부총리실은 9개 지역에 설치된 지역주택위원회(Regional Housing Board)를 통해 지역의 주택사정을 감안한 지역별 주택정책의 구체적인 계획을 수립하는 과정을 거치고 있다. 지역주택위원회에는 지역주택정책의 이해당사자들이 참여하고 있다. 한편 전체 예산의 규모는 재무성과 협의 하에 결정된다.

<그림 2> 주택협회의 지원체계 작동방식



주택공사는 각 지역별로 파악된 주택소요를 기반으로 ‘승인된 개발 프로그램(the Approved Development Program: ADP)’에 대한 계획을 작성하고, 이를 부총리실에 보고하여 승인을 받는 역할을 하게 된다. 이 과정에 주택공사는 전국투자계획(National Investment Policy), 지역투자요약서(Regional Investment Statement), 보조금할당지침서, 요약서 등을 발표한다. 또한 각 주택협회로부터 전국투자계획에 근거하여 각 지역별 주택사업에 대한 입찰사업을 평가하여 승인한다. 평가에는 정부주택정책방향, 주택협회의 재정상황, 조직구성의 적절성, 목표대상의 구체성과 효과적인 성과 등이 고려된다. 주택공사는 주기적으로 모든 주택협회를 평가하고, 그 결과를 주택협회평가(Housing Corporation Assessment)로 발표하고 있다.

각 주택협회들은 자기지역에서 자체적으로 파악된 주택문제와 주택수

요를 바탕으로 자신들의 사업을 계획하고 지원을 받기 위해서는 주택공사의 공모, 즉 입찰(Bid Round)¹⁴⁾에 참여하게 된다. 이 공모에는 정부로부터 일방적인 지원을 받는 전통적인 공모와 지역의 다른 주체들과 협력적 파트너십을 통한 사업을 추진하는 파트너링(Partnering) 공모의 두 가지로 구성되어 있다.

이상의 메커니즘이 주택협회의 주택사업지원체계이다. 이를 2004/05~2005/06년 주택정책의 계획과정사례를 살펴보면, 더 자세히 알 수 있다. 2004/05회계연도 ADP 프로그램 준비과정은 2003년 7월에 각 지역 주택위원회(Regional Housing Board)의 보조금 배분(안)이 부총리실에 제출됨으로써 시작되었다. 9월에는 주택공사가 보조금비율(grant rate) 및 총비용지표(TCI)를 부총리실에 제출하였다. 이어서 10월 주택공사가 전국투자정책계획(National Investment Policy)을 발표하였다. 전국투자정책은 주택공사에 의해 발간되는 문서로 주택협회들에 대한 사회주택교부금(Social Housing Grant: SHG)을 할당하기 위한 전국투자개요가 제시되어 있다. 전국투자개요에는 주택공사의 전국차원의 정책, 지역별 예산의 상한액, 목표, 그리고 대상집단에 관해 개략적인 정보가 포함되어 있다. 이 문서는 주택공사 본사 및 각 지사에서 파악한 정보를 토대로 작성된다.

이어 주택공사가 지역투자요약서(Regional Investment Summaries: RIS)를 발표하였다. 이 문서도 주택공사가 발행하는 것으로 9개 지역별로 투자방향 및 우선순위를 설정하여 발표하고 있다. 이 문서에는 지역주택사정에 대한 개요, 목표, 이를 수행하기 위한 예산의 정도가 나와 있다. 특히 각 지역 내 세부지역에 관한 구체적인 전략이 담겨져 있다. 동시에 사회임대주체들을 대상으로 하는 공모(Bid Round)가 시작되었다. 이 과정에 참여하려면 주택공사의 별도 홈페이지¹⁵⁾의 IMS(Investment Management System)에 접속하면 된다. 이때 개별 주택협회들은 자기조직의 정보와 자신들의 사업에 관해서 데이터를 입력하게 된다.

14) 이 입찰절차를 공모사업으로 볼 수 있을 것이다.

15) <http://www.housingcorp-online.org>

<그림 3> 2004/05 ADP 프로그램 승인절차

2003년

7월	지역주택위원회의 보조금 배분안 부총리실에 제출
9월	주택공사가 보조금 비율과 TCI 부총리실에 제출
10월	전국투자정책, 지역투자요약서 발표, 입찰절차 개시
12월	입찰절차 종료

2004년

1월	파트너링 프로그램 합의서 도출
2월	지역주택위원회의 ADP 최종검토, 부총리실에 제출
3월	부총리 ADP 발표, 주택공사 투자요약 발표
4월	주택공사가 현금계획목표 결정, 지역보조금할당계획, 전국개발투자요약발표

이어 각 지역의 주요 투자자(Lead Investor)들이 사회임대주체들과 접촉하여 파트너십을 통한 사업(Partnering)에 대해 토의하는 절차를 거치게 된다. 주요투자자란 주택공사의 주요시범사업을 수행하게 될 소수의 주택 협회들을 일컫는다. 한편 주택공사에 의해 보조금에 관한 자세한 정보가 담긴 보조금 할당과정 지침서(Guide to the Allocation Process)가 발표되며, 차년도 총 비용지표가 주택공사 웹사이트에 게시되었다.

12월 5일에는 지역의 사회임대주체들에 의한 공모가 종료되었다. 12월 중에 지역 주요투자자(Regional Lead Investor)들이 사회임대주체들과 파트너십을 통한 사업(Partnering) 내용에 관해 합의를 도출하였다.

2004년 1월에는 각 투자지역(Investor Region)들이 제시된 보조금액과 파트너십을 통한 사업(Partnering)프로그램 합의서가 작성되었다. 2월에는

지역주택위원회(Regional Housing Board)에서 초안 프로그램을 검토하고 최종 ADP 프로그램안이 부총리실에 제출되어 승인을 기다리게 되었다.

3월에는 부총리가 ADP를 공표하고 이에 따라 주택공사가 ADP를 요약한 투자요약(Investment Bulletin)을 발표하고 각 지역들이 개별 사회임대주체들에게 보조금 할당에 대한 질의응답을 해 주었다. 4월에는 투자지역들이 개별 사회임대주체들과 당해연도 현금계획목표(Cash Planning Targets)를 결정하였다. 현금계획목표란 사회임대주체들의 연간 지출 상한액을 말한다. 한편 각 지역의 지역보조금할당계획(Regional Allocations Statement)을 발표하고 전국개발투자요약(National Development Investment Summaries)이 발표되었다.

② 승인된 개발 프로그램(the Approved Development Program: ADP)

주택협회 주택사업과 지원을 살펴보기 위해서는 승인된 개발프로그램(the Approved Development Program: ADP)에 대한 이해가 필요하다. ADP는 주택공사에 의해 마련되고, 부총리실에서 승인된 비영리단체를 지원하는 프로그램을 말한다. 주택공사가 ADP 초안을 마련하여 부총리실에 의해 승인을 받도록 되어 있다. 정부가 ADP를 승인하면 주택공사는 프로그램의 유형과 규모, 지역간 배분 등에 관한 개요를 요약하여 투자요약(Investment Bulletin)이라는 이름으로 발표하게 된다. 통상적으로 ADP는 주택공사의 가용 자원, 부총리실에 의해 설정된 목표, 지역주택위원회의 우선순위, 과거 및 당해연도 ADP 프로그램 항목별 지출액 및 수준, 그리고 건설비용, 교부금 비율 등과 같은 ADP 항목의 특성을 감안하여 결정된다.

주택공사는 정부정책을 구현하기 위해 ADP에 얼마나 지출할 것이며, ADP 프로그램 하에서 가용할 예산, 차후 예상되는 지출규모 등을 밝혀야 한다. 일반적으로 ADP 프로그램은 다음과 같은 항목으로 나뉜다.

가) 임대사업(Rent): SHG를 통한 사회임대주체들의 일상적인 저소득층

대상 임대사업

- 나) 혼합보조금임대사업(Rent Mixed Funding): 사회임대주체들의 SHG 및 공공보조금을 혼합한 임대사업
- 다) 중개임대사업(Intermediate Rent): 부총리실이 정한 사회주요노동자(key workers)들에 대해 시장가격 임대료 이하로 영구적인 임대주택을 제공하는 사업
- 라) 임시 사회주택(Temporary Housing): 사회임대주체들이 자신들이 임대할 주택을 2~30년간 임차할 수 있도록 해주는 프로그램
- 마) 사회임대주체 주택에 대한 수리 및 개선 사업: 주택협회 주택의 리노베이션 사업
- 바) 기존주택매입(Homebuy Market Purchase): 시장가격의 75%로 자가주택을 마련하도록 하는 프로그램
- 사) 신규주택매입(Homebuy New Build): 사회주요노동자들에게 신규주택을 주택가격의 최대 25% 보조금으로 자가주택으로 마련하도록 하는 프로그램
- 아) 자발적 매입교부금(Voluntary Purchase Grant): 사회임대주체들의 주택에 거주하는 세입자들이 원할 경우 자신들이 살고 있는 주택을 구입하는데 주는 보조금 혹은 사회임대주체들이 자신들의 기존주택을 처분하고 새로 짓는데 활용할 수 있는 보조금
- 자) 혼합구입기금: 자력으로 주택을 구입할 수 없는 사람들에게 사회임대주체들의 주택가격의 일부를 납부하여 구매하되 나머지는 임대료로 내도록 SHG, 지방정부보조금 및 민간재원을 활용하도록 하는 것

③ ADP와 예산현황

영국주택공사가 2004년 7월에 발표한 투자개요(Investment Bulletin)에 따르면 전체 ADP 프로그램 중 임대주택에 대한 투자가 2,241백만 파운드, 분양주택에 대한 투자 410백만 파운드에 비해 월등히 많으며 지역별로는 런던과 남동부지역이 전체 투자액의 58%인 1,526백만 파운드의 투자가 이뤄짐을 알 수 있다. 위에서 설명한 ADP 프로그램의 지역별 실제 예산할당액은 <표 10>과 같다.

2004/05 회계연도 1년 동안 시행되는 ADP 프로그램을 살펴보면

<표 10> 지역별 ADP 할당계획(2004.4~2006.3) (단위: 백만£)

구분		런던	남동	남서	중동	동부	서미들 랜드	요크셔 험버	북동	북서	전국
임대	중간임대	2	2	2	0	2	1	0	0	0	9
	혼합구입기금	915	349	134	92	140	129	100	88	201	2,148
	임시사회주택	15	0	1	0	0	0	1	0	0	17
	RSLs 주택개량	14	7	5	0	0	1	17	2	21	67
	소계	946	358	143	92	141	131	118	90	222	2,241
분양	자발적 매입교부금	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	기존주택매입	37	15	18	7	7	8	3	1	2	98
	신규주택매입	1	1	1	0	0	0	0	0	1	4
	전통적 매각	123	45	27	27	13	31	8	5	28	307
	소계	161	61	46	34	20	39	11	6	31	410
합계	1,107	419	188	126	162	170	129	96	253	2,650	

자료: 영국주택공사, 2004. 7, Investment Bulletin

<표 11> 지역별 ADP 승인액(2004/05 회계연도) (단위: 호, 백만£)

지역 구분	ADP		사회주요노동자(Key Worker)를 위한 ADP	
	공급목표	예산상한액	공급목표	예산상한액
1. 런던	6,841	503.399	1,500	177
2. 남동부(South East)	4,684	181.167	1,816	84
3. 남서부(South West)	2,471	72.908		
4. 잉글랜드 동부(East of England)	1,527	65.019		
5. 미들랜드 동부(East of Midland)	2,407	91.694	376	25
6. 미들랜드 서부(West of Midland)	2,022	85.147		
7. 북서부(North West)	675	32.959		
8. 요크셔·험버(Yorkshire and Humber)	940	61.709		
9. 북동부(North East)	1,741	110.027		
주택공사 예비금액		6.590		
합계		1,210.619	3,692	286

자료: 영국주택공사, 2004. 7, Investment Bulletin

<표 12> 교부금 지원받는 주택협회의 유형 및 현황

구분	2003/04	2004/06
보조금을 지원받는 주택협회	353	288
신규개발 지원받는 주택협회	297	206
기존주택에 대해 지원받는 주택협회	124	111
주택매입에 대해 지원받는 주택협회	37	48
프로그램 중 2,500채 이상 보유 주택협회 비율	81%	78%
프로그램 중 500채 미만 보유 주택협회 비율	4%	6%

23,308호 임대 및 분양주택에 대해서 1,210백만 파운드의 예산이 집행되고 있다. 특히 사회주요노동자의 3,692호의 주택에 대해 286백만 파운드의 예산으로 집행하고 있음을 알 수 있다. 이 역시 런던지역과 남동부지역에 집중되어 있음을 알 수 있다.

한편 ADP 프로그램에 의해 교부금을 지원받는 주택협회 현황을 살펴보면 다음과 같다. 보조금을 지원받는 주택협회는 2004/06회계연도 동안 288개 단체로 2003/04년도에 비해 65개 단체가 줄어들었다. 임대 및 분양주택을 포함하여 신규개발지원을 받는 주택협회는 206개, 기존주택에 대해 지원받는 주택협회가 111개, 그리고 주택매입에 지원을 받는 주택협회는 48개이다. 한편 주택을 2,500채 이상 보유한 주택협회가 전체 프로그램의 80% 정도를 수행하고 있으며 500채 미만 보유주택이 전체 프로그램을 수행하는 비율은 6% 미만으로 나타나있다. 이것은 규모가 큰 주택협회가 정부주택사업의 대부분을 수행하고 있음을 나타내는 것으로 이해할 수 있다.¹⁶⁾

(7) 시사점

영국 주택협회는 영국주택공급정책의 가장 핵심적인 수단으로서 양

16) 참고로 영국 주택협회 중 상위 200위 안에 드는 주택협회가 관리하는 전체 주택수는 2003년 현재 1,590,594채이며 200위에 해당하는 주택협회가 관리하는 주택수는 약 3,500채 정도이다(영국주택공사, Largest 200 Housing Associations by stock).

적 질적인 측면 모두에서 매우 많은 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 이처럼 영국의 주택협회가 주택정책의 중요한 역할을 하게 된 것에는 공공의 지원이 있었고, 주택협회 스스로도 정부의 정책을 이용했기 때문에 가능했다. 영국 사례의 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 비영리조직인 주택협회로 하여금 주택공사에 등록토록 함으로써 공적인 보조금 등의 지원을 받도록 하는 체제를 만들어서 주택협회의 주택사업을 활성화한 점이다. 우리나라에도 일정한 자격여건을 갖춘 비영리 민간단체가 등록하면, 정부의 지원을 받는 점에서는 다소 비슷한 점이 있지만, 주거와 관련된 단체에 특별히 적용되는 제도가 없는 점에서 영국 사례는 시사하는 바가 많다. 주택협회를 ‘등록된 사회임대주체(Registered Social Landlords)’로 하고, 등록절차를 통해서 각 단체의 법적인 지위에 부합하는 권한과 책임을 부여받게 하고, 이들 단체의 실적을 1년 단위로 평가한 것이 결국 주택협회의 조직운영에서 효율성을 초래한 것으로 생각되기 때문이다.

둘째, 주택공사(the Housing Corporation)라는 공식적 기관이 주택공사의 등록을 책임지고 관장하는 체계가 형성되어 있는 점이다. 특히, 주택공사가 주택정책에 대해 실질적으로 건의하고 집행하는 종합적인 기능을 가지고 있는 점이 의미하는 바가 크다. 우리나라의 주택공사가 정부주택공급계획을 단순히 집행하는 기관인데 비해, 영국의 주택공사는 주택정책의 기획 및 집행 그리고 주택협회에 대한 실질적인 지원의 역할을 담당하고 있음은 향후 우리나라 주택공사의 역할과 기능을 검토할 때, 참고가 될 것으로 생각된다. 물론 주택협회가 왕성한 활동을 하고 있는 네덜란드의 경우에는 주택공사가 중요한 역할을 담당하기보다는 각 지방정부가 주택협회 활동에 관여하는 바가 크다.¹⁷⁾

17) 1989년 이후 주택협회의 지원이 주택공사로 일원화됨으로써 중앙정부의 권력이 강화되었다는 비판적 의견이 있다(Malpass, 2000). 네덜란드와 같이 지방정부가 주택협회 지원의 핵심적 역할을 할 것인지, 영국과 같이 주택공사가 그러한 역할을 할 것인지는 역사적 경험과 사회적 합의를 통해 결정될 일이다.

셋째, 주택공사의 주택협회에 대한 지원이 1980년대까지는 필요한 사업자금을 모두 지원하는 관대한 체계였으나, 1990년대부터는 시장메커니즘을 통한 입찰체제로 변화하고 있는 점이다. 1980년대 중반까지도 주택공사로부터 승인받은 사업에 대해서는 평균적으로 85%에 해당하는 지원을 받았으나 그 비율이 점차 감소하고 있으며, 정부의 직접 지원보다는 자체적인 재원이나 민간재원을 활용하도록 하고 있기 때문이다. 이것은 복지정책의 축소 및 시장의 효율성을 강조하는 복지개혁 흐름과 무관하지 않을 것이다.

넷째, 주택협회의 주택사업이 단순한 주택건설에 그치지 않고 각 지역의 임대 및 분양 주택공급, 관리, 수리, 케어 서비스, 노인복지, 홈리스 문제 등 다양한 영역을 포함하고 있다는 점이다. 사회발전정도와 인구구조의 변화에 따라서 변화하는 주택문제의 양상을 반영하여 주택소요에 대응하는 주거 정책은 공급일변도의 우리나라 주택정책에 시사하는 바가 크다.

다섯째, 주택협회의 성격이 다양한 만큼 규모 면에서 다양한 활동을 하고 있으나, 비교적 큰 규모의 주택협회가 실제 주택사업의 많은 부분을 담당하고 있다는 점이다. 이는 주택협회의 사업이 자선적인 활동이 아니라 수입구조와 지출구조를 가지고 있고, 협회간에도 주택사업을 중심으로 경쟁이 벌어지고 있어, 효율성을 갖춘 조직이 사업을 확대하는 구조이기 때문으로 생각된다. 앞으로 우리나라에서도 비영리단체의 공공주택사업을 활성화하려면 비영리단체간의 경쟁체제를 형성하는 것이 필요할 것이다.

이러한 점을 참고로 국내의 주거관련 비영리단체가 사업을 지속가능한 것으로 만들어주는 것이 앞으로 정부가 해야 할 일로 생각된다.

2) 미국의 CDC

(1) 개요

미국의 대표적인 주택관련 비영리단체인 CDC(Community Development

Corporation)가 발전하게 된 것은 도심의 물리적 쇠퇴와 경제적·사회적 문제에 대해 공공부문이 적절하게 대응하지 못했던 1960년대부터이다. 1960년대 세입자운동,¹⁸⁾ 인권운동, 빈곤퇴치운동, 도시재개발과 철거반대를 위한 도시근린 조직화와 1970년대 광범위한 근린운동(neighborhood movement), 그리고 낙후된 커뮤니티(disadvantaged community) 개발의 필요성이 CDC¹⁹⁾가 만들어지는 배경이 된 것이다. 특히, 정부지원 개발사업이 자신들의 근린에 영향을 주고 심지어 제거하려 한다는 두려움 때문에 발생한 근린운동은 이를 해결하기 위한 조직으로 CDC를 발전시켰다.²⁰⁾ 초기의 CDC는 주택의 공급이나 관리보다 도시 내에서 근린의 이해를 옹호하는 활동에 더 초점을 두었다.

1970년대 초 근린운동이 확산되면서 전국적 근린조직연맹이 탄생했다. 이 연맹은 대출기관이 자가지역의 사람들에 대한 대출에 보다 책임성을 갖도록 하는 1975년 「주택저당채권투명성보장법(Home Mortgage Disclosure Act)」과 1977년 「지역사회재투자법」의 통과에 압력을 행사하였다. 혹자는 이러한 차원의 운동을 일컬어 ‘배후혁명(backyard revolution)’이

18) 세입자운동은 남북전쟁 전까지 거슬러 올라가는 긴 역사를 가지고 있지만 그 이후 지속적으로 추진되지는 못하다가 20세기 들어서 공황직후와 1960~70년대에 전성기를 이루었다. 가장 큰 세입자운동은 1963년 뉴욕 할렘(Harlem) 촉발된 임대료 거부운동(rent strike)으로 500개 건물에서 15,000명의 세입자가 임대료를 거부하였다. 이것을 계기로 뉴저지, 시카고 등의 지역에서도 운동이 지속적으로 확산되었다. 1970년대에서 세입자운동은 지속되었는데, 뉴욕시에서 시의 임대료 통제정책의 수정에 항의하는 임대료 거부운동에서 새로운 전기를 맞이하였다. 주 정부가 임대료 통제기관을 없애려는 시도가 주 전체의 세입자를 조직화하도록 해서 주 정부에 압력을 행사하였다. 유사한 운동이 1977년 캘리포니아에서도 전개되었다. 1970년대 후반, 세입자 조직화운동은 임대 아파트에서 콘도미니엄으로 바뀌는 상황에서 살던 집에서 퇴거당하는 위협에 대응하였다. 레이건 정부 초기까지 세입자운동은 꾸준히 성장을 했으며(최소 26개 주의 도시에서 임대료 통제정책이 유지되었다), 아주 중요한 활동이 되었다.

19) 미국에도 영국처럼 비영리주택 협회들이 있으며, 이 HA 역시 다양한 유형의 주택을 공급하고 있다.

20) 도심(inner-city) 개발에 대응하여 도심 내 흑인 커뮤니티를 조직한 리더들이 만든 것이 CDC인 것이다.

라고 하였다. 하지만 그것이 혁명이든 아니든 간에 근린운동은 중요한 현상이었으며, 1979년에 전국근린위원회는 전국적으로 8,000개의 공동체집단들이 활동하고 있는 것으로 집계하였다. 미국에는 수십만 개의 근린기반 조직들이 활동하고 있는 것으로 추산하고 있다.

1970년대 후반에는 이러한 운동이 양분되었는데, 몇몇 조직들은 자발적 조직과 풀뿌리 동원과 옹호의 전략을 유지하였던 반면 다른 한편으로는, 사회서비스 전달로부터 주택개발과 사업지원에 이르는 공동체 개발 사업을 수행할 역량을 가진 공식적인 비영리단체로 변모하였다.

CDC는 직접적인 사회서비스와 개발 프로젝트를 수행하였으며 공동체 기반 사회서비스 전달과 개발을 통제하는데 하나의 모델이 되었다. 특히, 미국의 경우 중앙정부의 보조금이 지방정부를 통해 CDC가 행정을 대신하는 기관으로서 발전시키는 것에 기여하였다. CDC 역시 지방정부와 투쟁하는 대신에 자신들이야말로 자신의 공동체의 개발활동을 창출하고 자신의 공동체를 안정시키는 데 필요한 자원을 유지할 수 있는 능력을 가지고 있다고 보았다. 근린조직이 옹호(advocacy)에서 생산(production)으로 이동한 것이다.²¹⁾

1980년대 들어서 저소득층이 거주하는 지역의 사정은 더욱 열악해졌으며 경제적으로도 직업을 구하기 힘들고 고용상태도 일시적 고용처럼 비공식적이었으므로, 저소득층이 거주하기 매우 어려워졌다. 게다가 젠트리피케이션(gentrification)²²⁾과 재개발로 인해 저소득층의 많은 주거지역이 철거되었다. 공적 급여(public benefit)의 삭감과 많은 가구의 구매력감소는 결국 심각한 주거비 지불문제(housing affordability problem)를 초래함에

21) 그렇다고 많은 CDC가 처음부터 성공적으로 프로젝트를 수행한 것은 아니다. 최초의 프로젝트를 성공해도 다음 사업을 추진하게 된 CDC는 많지 않았다고 한다. 하지만 CDC는 착실하게 성장해갔으며, 1980년대 이후는 전문적인 디벨로퍼로서의 역할을 담당하고 있다.

22) 교외화 및 역도시화로 저소득층에 의해 점유되고 있던 도시 중심부에 중상류층의 인구 유입으로 인해 저소득층의 거주지역이 잠식되는 현상을 의미하며, 이로써 도심의 쇠퇴는 변화를 겪게 되지만, 저소득층의 주거안정은 위협을 받게 되고 또한 이들이 기존에 형성해왔던 공동체 역시 파괴될 수밖에 없다.

따라 CDC의 역할은 더욱 중요해지게 되었다.

유럽 국가들과 비교할 때, 1970년대까지 미국의 비영리부문이 고립되어 있으며, 비중이 작았으나, 1980년대 연방정부가 주택부문에 대한 개입을 줄임으로써 저렴주택의 부족이 초래된 것이 오히려 CDC의 활동을 강화하였다. 많은 재단, 예를 들어 포드 재단과 같은 재단들이 비영리부문에 대한 지원을 했으며, CDC 역시 이를 활용하여 다양한 유형의 비영리 주택을 공급하였다.

CDC의 성장에는 각 지역에서 형성된 주택 파트너십(housing partnership)이 중요한 배경이 된다. 1970년대에도 파트너십이 없었던 것은 아니지만 1980년대에는 정부, 민간기업, 금융기관, 재단, 교회, 자선단체 등이 동거나 역할, 활동규모는 달라도 저렴주택을 건설함에 있어 견고한 협조체제를 만든 것이다. 1986년에는 몇 개의 CDC 프로젝트가 성공적으로 이루어졌다. 1990년 제정된 「저렴주택법(Affordable Housing Act)」에 의해 CDC를 중심으로 한 비영리부문이 저렴주택 공급자로서 전면에 부각되었다. 작은 정부를 지향하면서 공공주택이나 정부보조 주택을 억제하며 시장에 의한 민간주택공급을 촉진시키는 레이건 정부 하에서 커뮤니티의 자발성을 중시하면서 저렴한 주택을 공급하는 CDC의 활동이 필요하다고 인식된 것이다. CDC에 대한 태도는 민주당 클린턴 정부에서도 이어졌다. 이와 같은 정책을 배경으로 1980~90년대 공공부문에 의한 주택이 매년 수천 호 밖에 공급되지 않은 반면, CDC의 주택은 매년 4만 호 정도는 공급되었다.

2003년 현재 미국에는 주택관련 서비스를 제공하는 비영리주택조직의 숫자는 대략 8,000개로 추정되는데, 이 중 2,500개가 CDC이다(천현숙, 2004: 86).²³⁾ 미국의 뉴욕시에만 약 200개의 CDC가 있는 것으로 나타난

23) 천현숙과 인터뷰한 Koebel에 의하면 미국 내 비영리주택조직수를 정확하게 파악하는 것은 쉬운 일이 아니라고 한다. 이는 비영리주택조직이 분명한 정의가 있는 조직도 아니며, 인가를 받는 조직도 아니기 때문이라고 한다(천현숙, 2004.7: 86~87).

다. CDC 가운데는 2,000호 이상의 주택을 건설하고, 고령자에 대한 사회 서비스, 실업자 취로훈련, 공원, 환경정비 등의 일련의 사업을 실시하는 곳도 있다. 1993년의 자료에 의하면 당시까지 CDC는 약 32만 호의 주택을 공급하였으며, 9만의 일자리를 제공했다고 한다(住宅問題研究會, 日本住宅綜合センター, 1993: 483).

하지만 CDC의 주택분야에 대한 경험 부족과 연방정부(HUD) 기금 부족으로 말미암아, 효율적인 공공주택 사업활동을 수행하는데 많은 한계가 나타났다. 이러한 위기를 타개하기 위해 나타난 것이 바로 비영리주택 사업자들 간의 협력, 즉 협회를 만들기 시작하였다. 미국 북부 캘리포니아 지역의 비영리주택 협회가 대표적이다. 이들 비영리주택 사업자들은 정보, 교육, 그리고 지원활동 등을 상호교환하기 시작하였다. 이처럼 협회는 각자 활동을 하면서 한계를 지닌 비영리주택 사업자들의 필요를 절박하게 인식하면서 생겨난 것이다.

(2) 조직

CDC의 조직은 의사결정을 하는 이사회와 스태프로 구성된다. 이사는 HA와 마찬가지로 자원봉사에 의해서 구성되지만 스태프 부분은 자원봉사자도 있지만 유급의 전문가로 구성되어 있다. CDC의 이사회는 근린거주자가 반 이상을 점하고 있는 점이 특징이다. 이사회의 중심이 근린지역 거주자이기 때문에 전문기술과 관련된 문제는 스태프에게 맡겨지게 된다. 이 때문에 CDC의 스태프 가운데 리더는 행정 책임자(executive director)라고 불리며 고도의 전문기술과 경험이 요구된다. CDC의 스태프 중에는 소수인종 출신이 많은 것이 특징이며, 행정 책임자도 소수인종 출신이 많다고 한다. CDC의 대부분이 소규모 조직으로 반수 가까운 CDC의 유급 스태프는 5인 이내이다(關西總合研究所, 2003: 38).

CDC 조직은 지역별로 자원의 기반이 상당히 상이하다. CDC는 미국 국세청에 의해서 비과세기관 자격을 얻고 있다. 미국의 CDC의 활동을 이해하기 위해서 필요한 것이 이들이 서로 결합된 형태의 협회이며, 협

회는 현재는 주별 네트워크를 구성하여 활동하고 있다. 또한 필요에 따라서는 전국 단위의 연맹을 구성하는 경우도 있다.

CDC의 70% 정도는 도시부, 특히 그 대부분이 쇠퇴한 도심부에 거점을 두고 있다. 따라서 CDC 주택의 특징은 헐고 다시 건설하는 대규모 재개발이 아니라 근린질서를 보존하고, 지역주민이 거주할 수 있는 부담 가능한 수준의 주택을 건설하고 있으며, 신규건설만이 아니라 기존주택의 수복, 개선을 중시하는 점에 있다. CDC는 주로 두 가지 활동을 하는데, 한 가지는 개발자로서의 역할로 CDC가 직접 주택을 구입할 땅과 자원을 찾아서 적절한 가격(affordable)의 주택을 공급하는 것이다. 대부분의 CDC는 이와 같은 역할을 하고 있다.

그러나 저소득층이 거주하는 주택을 관리하거나 임차인 상담 등의 주거서비스를 제공하는 CDC도 존재한다. 다른 한 가지는 대변자로서의 역할이다. 저소득층 주택에 대한 정부의 지원이 필요함을 주장하는 일종의 정치적 대리인의 역할이 그것이며, 그 외에도 강제퇴거 반대, 공공서비스 향상을 위한 로비, 임대업자에 대한 수선유지, 원하지 않은 근린개발에 대한 반대와 지역사회 주민의 조직화 활동도 하고 있다. 이외에 일부 CDC는 상업용 부동산 개발, 지방기업에 대한 자문, 훈련, 대부, 기업체 소유 부동산의 관리 등의 영리활동에도 관여하고 있다. 이는 CDC의 재정보호라는 차원에서 이해될 수도 있으나, 영리/비영리의 구분이 모호해지는 현상이 나타나는 것도 사실이다. 하지만 미국 CDC의 본질적인 활동은 근린을 유지, 발전시키는 것에 있음은 주목해야 할 것이다.

CDC가 제공하는 주택은 매우 다양하다. 예를 들면, 모자세대의 자립지원을 위한 임시주택(transitional housing), 고령자를 위한 사회 서비스를 결합한 집합(congregate) 주택, 다양한 세대가 모여서 거주하는 집단(collective)주택 등이다. 1980년대 이후 미국에서 공급된 저렴한주택(affordable)의 대부분이 CDC를 포함한 주택관련 NPO가 공급했다고 한다. CDC의 활동 중 한 가지는 1985년부터 시작된 공공주택 매각(demonstration)시 거주자가 없거나, 거주자가 있어도 거주자 조직(Tenant Management Corporation)이 없는 경

우 주택을 인수한 것이다.

(3) CDC의 재정

1970년대까지 CDC는 민간자금도 이용했으나 주로 연방정부의 보조에 의존해 왔다. 당시 연방정부의 보조금은 커뮤니티개발 포괄보조금(Community Development Block Grant: CDBG)이었으며 닉슨 대통령의 신연방주의의 일환으로 1974년 「주택·커뮤니티개발법」에 의해 만들어졌다. CDBG는 모델 시티,²⁴⁾ 도시재개발, 상하수도, 근린시설, 공공시설을 커뮤니티 개발 프로그램으로 통합하고 제공되는 보조금이다. 종전까지의 보조금이 개별사안에 따라 지원되고 있어 주와 지방정부가 재량성을 가지지 못했던 것에 비해 CDBG는 보조금의 사용처에 유연성을 부여함으로써 지방정부의 재량성을 높여준 것이 특징이라고 할 수 있다. 그러나 CDBG는 레이건과 부시 대통령 시절에 53%가 삭감되었다.

1980년대 이후 CDC는 연방정부의 보조뿐만 아니라 주와 지방정부의 여러 가지 보조 프로그램을 활용하면서 민간자금도 활용하는 등 다양한 주택관련 자금을 조달해서 사용하고 있다. 이처럼 다양한 자금을 사용하는 것이 영국 HA와의 차이라고 할 수 있다.

지방정부가 제공하는 자금은 주택신탁기금(housing trust funds)이다. 1990년 20개 도시와 5개의 카운티가 주택신탁기금을 만들어서 운영하고 있다. 주택신탁기금의 재원은 개발업자로부터의 개발부담금(development charge)²⁵⁾인 경우가 많다. 주택신탁기금이 만들어진 것은 1980년대에 연

24) 1966년 존슨 대통령 시절 시행된 위대한 사회를 만들기 위한 프로그램으로 도입된 것으로, 쇠퇴한 도시지역을 선정하고 해당지역의 물적 개선(학교, 공원, 운동장, 건강, 지역사회, 레크리에이션 센터)과 저소득층과 중소득층을 위한 주택, 교통, 빈곤층 및 장애자를 위한 교육 서비스, 직업훈련, 고용개발, 레크리에이션과 문화, 범죄감소, 보건 서비스, 사회 서비스 및 공적 부조 등의 계획을 세우도록 한 프로그램이다.

25) 예를 들면 보스톤에서는 중심지에 10만㎡ 이상의 오피스, 호텔, 점포 등의 건설, 대규모 수선을 행하는 건설업자는 개발허가를 조건으로 중저소득층 대상 주택공급을 위해 주택신탁기금으로 납부토록 하는 것이다. 건설면적 1평방 피

방정부의 CDBG가 삭감되었기 때문이다.²⁶⁾

平山洋介(1993)에 의하면 CDC가 한 개의 프로젝트를 추진하는데 평균 12개 정도의 자금을 활용한다고 한다. 자금에는 여러 가지 보조금 외에 융자도 있으며, 이러한 자금을 모아서 한 개의 프로젝트를 추진하는 것인데²⁷⁾ 일견 이것이 CDC를 불안한 것으로 보이게 하지만 다양한 자금을 활용해서 사용하는 기술을 축적하는 것이 정부의존적인 것보다 훨씬 경쟁력을 높일 뿐만 아니라 CDC를 안정시키는 것이 된다고 한다.

다양한 자금조달 경로 중 현재 CDC에 제공되는 중요한 재정적인 인센티브는 HOME(Home Investment Partnerships Program)과 LIHTC(Low Income Housing Tax Credit)라고 할 수 있다.

이 두 가지 인센티브는 저소득층의 주거에 대한 지방정부 및 민간부문의 참여를 독려하기 위한 프로그램이라는 점에서 저소득층 주거에 관심을 가지고 있는 비영리조직의 참여가 보다 활성화될 수 있는 근거를 제공한다.

① HOME(Home Investment Partnerships Program)²⁸⁾

HOME은 1990년 「주택법」을 통해 도입된 것으로 저소득층을 위한 저렴한주택을 건설하기 위한 자금을 주정부와 지자체가 제공하는 것이다. HOME은 CDBG처럼 보조금이 제도별로 준비되는 것이 아니라 일괄적

트당 5달러를 7년간 납부하는 것이다. 이것이 주택연계정책(housing linkage policy)이다. 보스턴의 경우 주택 연계정책 외에 직업훈련 연계정책도 도입된 바 있다.

26) 그런데 최근에도 저소득층의 주거안정을 위한 지역별 활동을 위해서는 필요한 정부 재원 중 연방의 주택예산에 대해 삭감 움직임이 있다는 점에서 앞으로 저소득층의 주택문제 해결에 앞장을 서고 있는 비영리 주택 조직을 포함한 관련 기관들의 재원확보 노력이 보다 절실해질 수 있음을 의미한다고 하겠다.

27) CDC가 공적인 보조를 받았을 때, 보조금을 지렛대(leverage)로 활용해서 다양한 자금을 끌어들이는 것을 레버리지(leverage)라고 한다. 1980년대 강조된 파트너십은 CDC의 레버리지 능력을 크게 향상시켰다.

28) <http://www.hud.gov/offices/cpd/affordablehousing/programs/home/index.cfm>

으로 지원되는, 연방에서 지원되는 가장 많은 양의 포괄적 보조금(block grant)이다. 이처럼 주택정책에 포괄적 보조금이 도입된 것은 처음으로, HOME을 통해서 임대주택개보수, 자가주택, 신규건설, 임대료 보조 등이 다양하게 지원²⁹⁾되었다.

매년 HOME을 통해 주 및 전국 수백 개의 지방(localities)에 지원되는 보조금은 20억 달러 가량 되는데, 이 보조금을 사용하기 위해서 참여 지자체들(participating jurisdictions)³⁰⁾은 기금 1달러당 자체적으로 25센트를 조달해야 한다.³¹⁾ 그러나 25센트는 전적으로 해당 지자체의 재정으로만 충당되는 것이 아니라, 기부 노동력, 자원, 가치가 높은 기부 자산, 채권발행수익으로부터의 수익, 그리고 기타 재원으로도 가능하다.

HOME기금의 실제 사용에 대해서는 미국 연방주택도시개발성이 관여하게 되는데, HUD는 지자체가 요구하는 신용공여(line of credit)를 해주고 각 기부금 수혜자에 대해 HOME 투자신탁기금(investment trust fund)을 설립하며, 주정부나 지방정부가 HOME기금을 기부금, 직접 대출금, 대출보증 혹은 다른 형태의 신용보강(credit enhancement), 임대료 지원 혹은 준비금(혹은 증권예탁, security deposit)으로 사용하도록 허가한다.

주(State)는 자동적으로 HOME기금을 받을 자격을 부여받는데 산정식에 따른 할당액이나 3백만 달러 중 더 높은 것을 선택해서 받으며, HOME기금 지급대상이 되는 해당 지자체는 산정식에 따라 50만 달러를

29) HOME의 기금이 포괄적 보조금으로 운영됨으로써 보조금의 유연성이 장점으로 기능하여, 주민과 커뮤니티가 자신들의 소요와 우선순위를 재단하여 전략을 고안하고 실현하도록 할 수 있었다. 또한 프로그램이 중점으로 관심을 가지는 것이 저렴주택의 개발에서 민간부문과 모든 단계의 정부 사이의 파트너십 강화 및 정교한 계획을 유지할 수 있는가에 있었고, 기술지원활동 역시 HOME 프로그램의 한 부분이었으므로, 파트너들의 능력을 통해 지역기반 비영리 주택 집단 형성 가능성을 고양할 수 있었다.

30) HOME기금을 사용하여 프로그램에서 허가하는 프로젝트를 수행할 수 있는 자격이 있는 자치구를 의미

31) 1달러당 25센트 확보는 보조금에서 사용된 행정비용을 제외한 금액에 대해 책정되는 것이며, 이 액수는 대통령 특별재난지역으로 선포되거나 자치구역에 상당한 애로상이 발생할 경우 감소할 수도 있다.

받게 된다.

프로그램 펀드의 배분액은 각 지자체가 처해 있는 상황, 즉 주택 보급에 있어 상대적인 열악 정도, 빈곤의 수준, 재정 곤란 및 여타의 요소를 고려한 기본 식에 따라 산정된다. HOME기금이 매년 이용가능하게 된 이후, HUD는 지원할 자금의 규모를 지자체에 통보를 해주고 지자체는 현재 승인된 통합 계획 및 지자체가 HOME기금을 어떻게 사용할 것인지 설명가능한 행동 계획을 세우고 있어야 한다. 또한 새로 자격을 부여받은 지자체는 프로그램의 참여의도를 HUD에 공식적으로 설명해야 한다.

주와 지자체에 배분되는 HOME 자금규정에서 주목할 부분은 크게 두 가지로 하나는 비영리조직에 대한 지원규정이고 다른 하나는 저소득층에 대한 지원규정이 그것이다.

지자체는 지원받은 HOME자금의 15%를 커뮤니티 주택개발기구(Community Housing Development Organizations: CHDO)와 같이 믿을 수 있는 커뮤니티 중심의 비영리 집단이 소유, 개발 또는 후원하고 있는 주택을 위해 사용해야 한다.

다음으로 HOME이 지원하는 가구의 자격요건은 기금활동의 특성에 따라 다양한데, 임대주택 및 임대료 지원에 대해서는 적어도 수혜가구의 90% 이상이 HUD의 지역 중간 소득의 60% 이하가 되어야 한다. 5호 이상의 지원주택(assisted units)이 있는 임대 프로젝트에서는 적어도 주택의 20% 이상을 HUD지역 중간 소득의 50%를 넘지 않는 가구에 할당해야 하고, HUD의 지원을 받는 가구의 소득은 지역 중간소득의 80%를 넘지 않아야 한다. HOME 소득 제한선은 HUD가 매년 발표(LIHTC에서 설명)하며, HOME 지원 임대주택에 대한 임대료 규제에 대해서도 HUD가 매년 발표하는 상한선에 따르는 한편, 지원주택에 대해 호당 최대 보조금 제한선과 최대 구매가 제한선을 설정하고 있다.

HOME 자금을 할당받은 지자체는 매년 할당액의 10%까지 프로그램 계획 및 행정비용으로 사용가능하고 지역에서 필요한 활동을 다음의 사업 중에서 선택할 수 있다.³²⁾

첫째, 신규 주택구입자나 자격이 되는 주택소유자에게 재개발 금융지원이나 주택 구매를 제공하는 것, 둘째, 임대 혹은 소유를 위한 주택을 건설하거나 개보수하는 것, 셋째, 고급주택이 아닌 주택에 한해 개발과 관련하여 합리적이고 필요한 기타 비용에 대한 기금 사용, 넷째, 토지 획득, HOME 지원 개발 및 재정착비용 지불 등 그리고 노후주택의 개선 및 해체 비용 등이 그것이다.

② LIHTC(the Low Income Housing Tax Credit)³²⁾

LIHTC는 1986년 의회에 의해 만들어진 것으로 민간자금이 비영리부문의 주택건설에 사용되는 경우 법인세를 감면해주는 제도로 1987년부터 운영되어 오고 있다. LIHTC 프로그램(the Low Income Housing Tax Credit Program)은 중저소득층을 위한 주택에 기금조달(funding)을 하기 위한 대안으로 TRA86[1986년 「세금개혁법(Tax Reform Act of 1986)」] 하에서 만들어진 인센티브를 프로그램이다.

TRA86은 임대주택에 비해 소유자 점유 주택에 대해 투자를 선호할 수 있도록 인센티브를 증가시킨 법이었다. TRA86 이전에도 자가소유자는 주택에 대한 투자에서 얻는 소득의 과세에 있어 면제가 가능했었음에도 TRA86은 주택소유자를 위해 부과 임대료, 지방 자산세 및 모기지 이율 환수 처리방법을 변경시킨 반면, 임대주택에 대해서는 많은 투자 인센티브를 점차 폐지시켰다. 저소득층 사람들은 대부분 소유자 점유 주택보다는 임대주택에 거주하는 경향을 생각할 때 이러한 정책은 그들이 접근할 수 있는 주택에 대한 신규 공급을 감소시키게 만들 것으로 보였다.

32) 지자체는 HOME기금 지원 주택이 장기간임대주택의 신규 건설을 위해서는 20년간, HOME 보조금 양에 의존해서 자가주택이나 주택 재건을 위해서는 5~15년) 지불가능한(affordable) 수준으로 유지될 수 있도록 해야 한다. 지자체는 기금 위임에(commit) 2년(CHDOs 지원 기금 포함), 펀드 사용에 5년의 기한을 부여받는다.

33) <http://www.danter.com/taxcredit/rents.htm> 및 http://en.wikipedia.org/wiki/Low-Income_Housing_Tax_Credit

LIHTC는 저소득층을 위한 다가구주택(multifamily housing)에 대한 투자를 독려하고 다소간의 균형을 맞추기 위해 TRA86에 급하게 부가된 프로그램이다. LIHTC는 저소득층을 위한 주택(low-income housing)의 개발비용에 직접 보조금을 지급하는데 조세 감면 채권(tax-exempt bonds)으로 기금 지원을 받지 못한 프로젝트는 세액공제를 통해서 프로젝트의 개발비용의 70%까지 받을 수 있도록 하고 있는데,³⁴⁾ 2002년도의 경우에 신규 다가구주택의 40% 내지 50% 정도가 이 프로그램에서 개발되었으며, 연방 정부는 LIHTC에 매년 약 30억 달러를 사용하고 있다.³⁵⁾

이 프로그램은 주(state) 수준에서 전체적으로 행정관리가 되고 각 주에서는 인구의 규모에 근거해서 고정할당액을 배분받게 된다. 주의 주택국(housing agencies)은 보조금을 지원받는 지역과 보조금을 지원받는 프로젝트의 유형에 따라 전적인 재량권을 가지고 있는 한편, 모든 주에서는 구체적인 주택목표량(specific housing goals)을 발표해야 한다. 주에서는 또한 승인된 프로젝트의 진행 개발비용 및 특성을 모니터(감독)할 책임을 가지고 있고 만약 투자가가 추진된 개발을 원래 목적에서 벗어난 개발을 할 경우 보조금을 중단하고 회수하겠다는 압박을 가할 수도 있다.

LIHTC를 통한 세액 공제는 각 주가 보유한 인구규모에 따라 산정된 금액을 세액공제 쿠폰 형태로 부여받는 것으로 세액 공제는 개별 인구에 대한 세액공제가 아니라 LIHTC 프로그램에 맞는 프로젝트에 대한 세액공제를 해주기 위해 각 주가 부여받는 세액공제 바우처가 되는 것이다.

2000년까지 각 주에서 받은 세액 공제는 1인당 1.25달러였고, 2001년에는 1.50달러, 2002년에는 1.75달러였으며, 2003년에도 인플레이션 상

34) 세액 공제 프로젝트 대다수가 다른 재원에서도 보조금을 지원받고 있는데, 이러한 부가적인 보조금에는 지방 및 주 정부로부터 시장이율 이하의 개발기금(grants)과 대출금이 포함될 수 있으며, 총 자본보조금의 1/3 정도가 된다. 또한 저소득 임차인의 39%는 바우처 형태로 임대료 보조를 받는다.

35) 현재 법률적으로 1인당 할당액을 인상시키는 안이 진행 중인데, 의회에서 주 할당액을 40%까지 인상시키려는 안이 통과된다면, 경비는 상당히 인상될 것으로 보인다.

<표 13> LIHTC 프로그램에 따른 호당 배분금액

연도	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
총배분액 (\$mil.)	63	210	307	213	400	337	425	495	421
총호수	34,491	81,408	126,200	74,029	111,970	91,300	103,756	117,099	86,343
주택당 할당 세액공제	1,823	2,577	2,434	2,879	3,576	3,691	4,093	4,226	4,875
연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	합계
총배분액 (\$mil.)	379	383	368	375	379	462	524	572	6,313
총호수	77,003	70,453	67,822	62,240	59,601	67,261	69,310	73,877	1,374,163
주택당 할당 세액공제(\$)	4,921	5,435	5,427	6,020	6,355	6,875	7,566	7,744	4,594

승률에 맞추어 적용될 것이다.³⁶⁾ 이처럼 각 주에 세액 공제를 부과하는 것은 저렴주택의 재개발(rehabilitation)과 구입 또는 신규 건설로 민간자본이 흘러들어가도록 하기 위함이다. LIHTC 프로그램에 참여한 다양한 기업과 개별 투자자들은 주택 개발에 투자하고 그들의 세금(재산세, 부과세, 직접세 등) 중 연방 세금 부담금(federal tax liability)에 대해 바로 이 세금 공제(tax credit)를 받게 되는 것이다.

세액 공제는 신규 건설, 재개발 혹은 획득과 재개발에 대해서 사용해야 하고 프로젝트는 첫째, 프로젝트에서 주택의 20% 이상을 최대 소득이 중간 소득 50% 이하인 사람이 점유해야 하고 임대료도 규제를 받아야 하거나, 혹은 이 프로젝트에서 주택의 40% 이상이 최대 소득이 중간 소득의 60% 이하인 사람이 점유하고 임대료를 규제받아야 하며, 둘째, 유효기간을 30년으로 유지³⁷⁾해야 한다.³⁸⁾

36) 예를 들어 2003년 캘리포니아주의 인구가 35,484,453명이므로 여기에 의회에 서 결정된 2003년 1인당 세액 공제를 곱해준 값이 바로 캘리포니아주가 연방 으로부터 받게 되는 세액공제 바우처가 된다.

37) 1987년에 LIHTC 프로그램 시작 초에 세액 공제를 받는 자산은 15년간 HOME기금 자격을 유지해야 한다.

38) 이 두 가지가 tax credit을 받기 위한 최소요건에 대해 각 주들이 대개 최소 요구조건들을 넘겼기 때문에, 요건의 내용에 대한 부담감은 가지고 있지 않았다.

<표 14> LIHTC 프로그램 적용가구의 소득수준 한도액

AMGI(1998)	오하이오 주의 중앙소득 비율 가중치	4인가족의 최대소득
\$50,600	0.60	\$30,360

1987년 이후 이 프로그램이 수행된 이래로 저소득 주택에 대한 연방 세액공제 프로그램인 LIHTC 프로그램에 대해 63억 달러가 배분되었다. 그러나 이 자금이 모든 주에 매년 LIHTC가 배분된 것은 아니고, 당해연도에 할당이 되지 않을 경우에는 다음 연도에 이월되도록 하여 일부 지역이나 일부 연도에는 월등하게 높은 LIHTC가 배분되는 것이다. 세액공제로 저소득 주택에 배분된 금액은 1987년에 비해 2003년도에는 325%로 증가하였다. 이처럼 액수가 올라가는 것은 토지 획득 및 개발비용 증가에 따른 반영 때문이다.

이상과 같은 LIHTC 프로그램에 따라 건설된 주택은 프로그램 규정에 따라 입주자 소득 규정 및 임대료 규제를 받게 되는데, 실제로 LIHTC 주택에 저소득층 가구의 주거비 상황을 1998년 오하이오지역을 예로 들어 보면 다음과 같다.

전술하였듯이 LIHTC 주택에 거주하는 저소득층 가구가 지불하는 임대료는 각 주택에 대한 임대료 규제 상한액에 따라 책정된다. 해당 가구는 소득수준으로 결정한다. 가구 소득수준은 HUD이 결정한 AMGI(the area's median gross income)에 따르는데, 매년 HUD는 지역경제 및 가구 성장과 같은 다양한 요소에 따라 지역 중간 가구 소득수준을 산출하는데, 1998년 오하이오 MSA³⁹⁾에서 4인 가족의 소득수준은 \$30,360이며(<표 14> 참조), 가구원별 가중치에 따라 각 가구원수당 최대소득이 결정된다(<표 15> 참조). 임대주택의 최대 임대료는 임차인의 최대소득 대비 30%를 넘지 않도록 하기 위해서 주택 유형에 따라 최대 임대료를 책정하기 위해서 예상점유인원을 파악하여 최대 소득을 추정하고 실제 살고 있는

39) 소득 수준은 도시 규모에 따라 MSA(Metropolitan Statistical Area) 혹은 지역마다 책정된 기준에 따라 4인 가족을 기준으로 결정된다.

< 표 15 > LIHTC 프로그램에 따른 가구원별 가중치

가구 규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
가중치	0.7	0.8	0.9	1.00	1.08	1.16
최대소득	\$21,252	\$24,288	\$27,324	\$30,360	\$32,789	\$35,218

가구원이 아니라 이 최대 소득을 통해 월별 임대료 수준을 산출한다. 그러므로 오하이오 지역의 중저소득층을 위한 주택 중 스튜디오 주택에 대해서는 최대 임대료를 \$531까지로 제한하게 된다(<표 16> 참조).

(4) NeighborWorks® System과 LISC의 지원을 통한 개발활동

① NeighborWorks® System

미국에서 저소득층을 위한 주택건설, 공급 및 관리는 정부 주도의 정책 수행이 아닌 공공부문(public sector)과 NPO(non-profit organization)의 적극적인 활동을 통해 이루어지는 것이라고 할 수 있다.⁴⁰⁾

또한 공공부문과 NPO의 활동은 단순히 저소득층의 주거 안정화라는 개별적인 복지의 수준의 제고로부터 지역공동체의 재활성화(communitry revitalization)라는 다양한 개발을 포괄하고 있다는 점에서, 그리고 공공부문만으로 저소득층에 대한 주거안정에 한계를 가지고 있다는 점에서 이들의 활동은 각 지역의 개별적인 활동을 넘어서 미국 전 지역에 대한 네트워크 형성에 대한 요구가 증대하게 된다. 그러므로 커뮤니티 개발의 근간으로 인식되는 주택관련 제 프로그램들은 이들 협력주체들 간의 연계 속에서 기능하는 것으로 일종의 네트워크체제로 이해할 수 있다.

CDC는 지역을 기반으로 하고 지역 중심의 지역개발조직이지만, 개별 조직의 능력만으로 지역의 개발 혹은 주거환경을 개선하는데 필요한 역량을 충분히 보유하기 힘들 수 있다. 필요한 정보, 필요한 자원 등을 확

40) 그렇다고 정부의 참여가 전무하다는 것이 아니라, 보조적이고 지원적 역할로 그 기능을 한정시키고 있다는 측면에서 정부는 주요 주체라고 보기보다는 유도하는 기능을 가진다고 볼 수 있다. NRC 및 NeighborWorks®에 대한 내용은 대한주택공사, 주택공급 협력방안 사례연구, 2000.12 및 NeighborWorks® 홈페이지 참조.

<표 16> LIHTC 프로그램에 따른 월별 임대료 수준

주택 유형	스튜디오형	1실주택	2실주택	3실주택	4실주택
예상 점유인원	1.0인	1.5인	3.0인	4.5인	6.0인
최대소득	\$21,252	\$22,770	\$37,354	\$31,574	\$35,218
최대임대료(소득/12×0.3)	\$531	\$569	\$683	\$789	\$880

보하는 것은 단순히 개발대상지역인 커뮤니티로 한정될 수 없기 때문이다. 그러므로 CDC와 같은 비영리조직은 자신들의 활동을 극대화하기 위한 방법을 모색하게 되었으며, 이러한 모색의 방법 중 하나가 바로 조직들 간의 네트워크 구축이 되었으며, CDC가 하나의 네트워크 조직으로 참여하는 NeighborWorks® System은 비영리조직의 사업활동을 위한 전국적인 수준의 체계로 이해될 수 있다.

전국적인 수준의 협력주체인 NRC(Neighborhood Reinvestment Corporation, 근린지역재투자공사)와 커뮤니티 수준의 협력주체인 NeighborWorks® 조직이 주종관계로서가 아닌 한 가지 목표를 위해(주거환경의 증진) 상호협력 할 수 있는 네트워크 시스템을 추구한다. 여기에서 NeighborWorks® 조직은 바로 NRC가 인증하는 지역개발 커뮤니티 조직이 된다.

NRC는 미국 전역을 8개 지역으로 구분하여⁴¹⁾ 관리하고 있으며, NeighborWorks®의 경우에는 미국 전역에 걸쳐 있는데, 이는 지역별(주로 52개 주로 구분)로 NeighborWorks® 조직이 형성되어 있으며, 회원 구성은 대개 그 지역의 CAP,⁴²⁾ CDC,⁴³⁾ MHA,⁴⁴⁾ NDC,⁴⁵⁾ NHS⁴⁶⁾ 등으로 구성되어 있다.⁴⁷⁾

41) Great Lakes·Mid-Atlantic·New England·New York/Puerto Rico·North Central
· Pacific·Rocky Mountain·Southern 지부

42) Community Action Program

43) Community Development Corporation

44) Mutual Housing Association

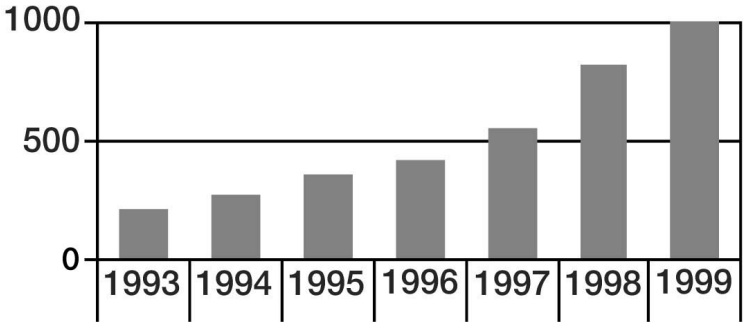
45) Neighborhood Development Corporation

46) Neighborhood Housing Service

47) 예를 들어 2003년 현재 콜로라도주의 NeighborWorks®조직에는 Rocky Mountain MHA(Denver), Tri-Country Housing&Community Development Organizations(Fowler), Housing Resources of Western Colorado(Grand Junction), NHS

<그림 4> 주택 파트너십의 직접투자액 변화

직접투자(\$ mil)



NRC자료 : NRC Annual Report

NRC는 전국에 산재해 있는 지역 비영리조직(local nonprofit organizations)들이 역량을 발휘하지 못하게 되자, 이를 활성화시키려는 목적으로 1978년 의회의 결정에 따라 형성된 전국규모의 비영리조직(national public nonprofit organization)으로, 주택공급에 필요한 재원조달과 사업유도, 교육을 활동영역으로 정하고, 커뮤니티에서 나타나는 주택공급에 대해 일정부분 영향력을 행사하고 있다.

즉, NRC는 개별 근린지역의 개발에 직접적으로 관여하는 활동조직이라기보다는 커뮤니티의 개발에 필요한 재원을 조달하거나 이의 효율적인 운영과 관련하여 공급자와 수요자(혹은 수혜자)의 활동을 교육하는 일종의 관리조직으로 역할을 한다고 평가할 수 있다. 실제로 NRC의 1999년 연차보고서에 따르면 가장 중점적인 관심사가 투자조성액의 증가였으며, 이를 통해 주택을 포함한 커뮤니티 활성화에 대한 재투자가 전반적으로 향상되었다는 점을 강조하고 있는 것에서 알 수 있다.⁴⁸⁾ NRC에

of Pueblo Colorado Rural Housing Development Corp.(Westminster) 등이 있다.

48) 1999년 연차 보고서에 따르면, 1999년 직접투자가 처음으로 10억 달러를 초과했고(1993년 2억 13백만, 1994년 2억 68백만, 1995년 3억 58백만, 1996년 4억 2천만, 1997년 5억 53백만, 1998년 8억 18백만, 1999년 10억 달러), 이를

따르면 지속적인 직접투자액의 증가로 1999년도에는 그 투자액이 10억 달러가 넘어서면서 전년대비 26% 증가하였음⁴⁹⁾을 보여준다.

이처럼 NRC가 전국규모의 조직으로 비영리조직의 주택사업에 대한 지원을 통해 원활한 주거안정정책의 수행기관에 대한 지원을 하고 있는 반면, NeighborWorks® 조직은 이러한 NRC의 활동을 지원받으면서, 이를 바탕으로 커뮤니티 수준에서 다양한 활동을 전개하는 역할을 부여받고 있다.

협업적인 의미의 NeighborWorks®란 NRC, NHSA 및 전국 민간·공공 파트너십 네트워크⁵⁰⁾에서 제공되는 지역 재활성화 및 교육 서비스 프로그램에 대한 공인서비스 마크(registered service mark)를 획득한 기관들을 말하며, 광의적으로는 전국 NeighborWorks® 네트워크(Network)의 회원인 동시에 이러한 서비스를 제공하는 이들을 의미한다. 이들 간의 네트워크는 NeighborWorks® System으로 표현되며, 여기는 NRC, NeighborWorks® 네트워크, 그리고 NHSA⁵¹⁾가 이 시스템을 형성하게 된다.

구체적으로 살펴보면, 총 직접투자가 10억 달러로 26% 증가, 회전대출기금(revolving loan fund investment)은 88백만 달러로 13% 증가, 농촌 투자는 2억 58억 달러로 66% 증가, 주택 구입을 지원받은 가구는 11,000가구로 37% 증가, 접근가능한 임대주택을 지원받은 가구는 20,000가구로 5% 증가, 주택소유 상담을 받은 가구는 61,000가구로 15% 증가, 훈련시간이 162,835시간 9% 증가했다.

49) 이외에도 회전대출기금 증가(88백만 달러로 13% 인상), 농촌투자 증가(2억 58백 달러로 66% 인상), 주택구입지원가구 증가(11,000가구로 37% 인상), 임대주택(affordable rental housing)지원가구 증가(20,000가구로 5% 인상), 주택소유 상담가구 증가(61,000가구로 15% 인상), 훈련(training delivered)시간 증가(162,835시간으로 9% 인상) 등이 있다.

50) Neighborhood Housing Service, mutual housing association 및 유사 community-based, housing development organization 등이 포함된다.

51) 1974년에 만들어진 NHSA(Neighborhood Housing Services of America)은 주택파트너십을 포함한 커뮤니티 개발에 직접적인 활동을 하는 NeighborWorks® 조직에 자금 유동성을 제공하는 중추적인 역할을 하는 기관으로서 금융파트너들과 함께, NeighborWorks® 네트워크 상의 회원들에게 저비용 유동자본 및 혁신적인 대출(loan) 상품을 제공하는 조직이다. 많은 사람들이 금융기관으로부터 자금을 빌려서 주거 안정성을 증진시켜 왔지만 일반적인 금융시장에서는

CDC는 공식적 행정기구에 등록하지 않고 독립적이고 자율적으로 활동하고 있는 데 비해, NeighborWorks®는 NRC에 등록하여 인증을 받아야 각종 지원을 받을 수 있다.

그러나 이들은 모두 주택활동이나 커뮤니티 개발과 같이 지역개발에 관심을 가진 개별활동을 지향하는 조직으로서 이해되어야 할 것이다. 다만 기존의 CDC 개념에서 행정적으로 등록인증을 받는 NeighborWorks®가 등장한 것은 전국수준의 커뮤니티의 교환과 네트워크의 구축이 필요하기 때문이었던 것이다.

즉, NeighborWorks® System의 등장과 CDC의 참여는 CDC의 활성화를 꾀하기 위해서는 개별 CDC가 연방이나 주정부 및 지방정부와의 연계 이외에도 CDC간의 연계가 필요하고 이들 간에 일정 수준 이상의 활동의 질을 추구하려는 자구적인 노력과 정부의 관심의 표명이라고 이해할 수 있다. 그러므로 NeighborWorks®에는 CDC뿐만 아니라 지역개발과 관련되어 있으며 네트워크 구축을 요구하는 다양한 조직이 포함될 수밖에 없는 것이다. CDC는 바로 이러한 네트워크 체계에서 필요한 자원 및 현황을 찾게 되고 최적의 프로그램과 개발사업을 찾고자 할 수 있다.

받아들여질 수 없는 사람들, 즉 시장진입 능력이 없는 사람들을 위해 모게지를 개발하고 지금을 지원하는 역할을 하는 기관이 NHSA이다. 또한 개발된 모게지를 활용하고 그 자금을 확대하기 위해서 NHSA는 두 가지 활동을 한다. 하나는 발행된 채권(loan)을 구매하는 것이고 다른 하나는 이렇게 구매한 채권을 박애적인 사회적 투자가(social investors)들에게 판매하는 것이다. 결국 NHSA의 역할은 지방 NeighborWorks® 조직들로 하여금 자신들이 기여한 재원을 활용하도록 촉진하고 이를 통해 추가적인 대출자금(loan)을 창출되도록 하는데 노력을 기울이고 있다. 이 과정에서 NHSA 역시 새로운 금융상품과 서비스를 개발하였다. NeighborWorks® 네트워크가 발달함과 동시에 NHSA 역시 새로운 금융 상품과 서비스를 개발했는데, 현재, NHSA는 5가지의 주요한 채권(loan; ① rehabilitation and secondary financing recourse loans, ② recourse first mortgages for problem properties, ③ non-recourse first mortgages, ④ multi-family permanent financing, ⑤ interim real-estate development financing) 구매 지원활동을 하고 있다. NRC는 이러한 자금의 확대과정에 기여하기 위하여 NHSA에 대해 자본지원(capital grants)과 핵심적인 운영비(core operating)를 제공하고 있다.

일종의 커뮤니티 수준의 협력주체라고 볼 수 있는 NeighborWorks® 조직은 NRC의 중점목표인 커뮤니티 안정화 및 주거안정화를 실현하는 구체적인 활동 주체가 된다. 이들 개개의 NeighborWorks® 조직은 커뮤니티 재활성화(revitalization)를 위한 자체 계획을 만들고, 회전대출자금(flexible revolving loan funds)⁵²⁾을 통해 다양한 계획들을 구체화시켜 나가는 한편, NeighborWorks® 조직은 이 자금을 가지고 은행 등 또 다른 금융기관들을 활용하여 파이낸싱을 증대시킨다.⁵³⁾

이상과 같이 CDC는 독립적인 지역개발활동이 주된 역할로 부여받았으나, 그 역할은 단순히 지역에 집중하여 가능한 역할이 아니라는 점에서 NeighborWorks® 조직으로 참여하여 NRC 등의 지원과 정보를 받는 것은 그만큼의 네트워크 구축의 필요성을 인식하고 있기 때문이다.

② LISC(Local Initiatives Support Corporation)

CDC가 NeighborWorks® System이라는 네트워크 속에서 자신의 활동의 용이함을 지원하는 것이라면, LISC(Local Initiatives Support Corporation)는 CDC를 지원하기 위해 1980년에 설립된 기구로⁵⁴⁾ 정부를 비롯한 공공부문의 저소득층 관련 사업(주택사업 등)이 실질적으로 감소하면서 CDC 등 비영리 민간조직의 가능성을 기대를 가지고 있었으나 이들이 실질적인 사업을 지속적으로 추진하기 위해서는 사업 지원이 필요하다는 점을 깨

52) 조성된 회전대출자금은 우선적으로 거주자에게 모게지(affordable first mortgage) 및 개보수 대출(rehabilitation loan)에 이용되고, 또 한편으로는 다가구 주택 개발이나 개보수 프로젝트와 관련한 지원이나 적정 임대료 유지를 위한 갭 파이낸싱(gap financing)으로 제공되기도 한다. 물론 NeighborWorks® 조직은 이러한 주택개발뿐만 아니라 상업적 개발(retail development and small business development)과 관련된 프로젝트 및 지역사회개발(youth centers)과 같은 활동에 필요한 재원에 기금을 지원하기도 한다.

53) NeighborWorks® 조직에서 저소득계층이나 소수민족, 소외된 계층들에게 지원한 대출자금이 기존 금융권 대출(conventional loan)이나 정부지원 대출에 비해 상대적으로 많다는 측면만 보아도 NeighborWorks®의 역할이나 위상을 쉽게 알 수 있다.

54) <http://www.lisc.org>

달은 바, CDC를 지원하기 위한 LISC가 등장한 것이다.

LISC는 CDC(resident-led, community-based development organizations)가 문제 있는 커뮤니티와 근린지역을 건강한 지역— 살고, 사업을 하고 일을 하고 가구 수를 늘리는 데 좋은 공간—으로 변경할 수 있도록 돕는 조직이다. 자본, 기술 전문가, 훈련 및 정보를 제공함으로써 LISC는 저렴주택, 공업 및 상업시설, 사업 및 직장의 창출과 지역 리더십의 개발을 지원하는 것이다. 궁극적으로 근린지역이 커뮤니티를 형성하도록 돕는 것이다.

LISC가 하는 세 가지 수준에서의 활동은 바로 이러한 CDC가 추구하는 활동을 의미한다.

첫째, 개별 CDC에 대한 직접 지원을 한다. LISC는 900개가 넘는 회사, 재단을 위해 매개적인 활동을 함으로써 기술 및 재정 재원을 CDC가 효율적이고 책임성 있는 금융관리에 의해 특징지워지는 강력하고 안정적인 근린지역 기구가 될 수 있도록, 그리고 커뮤니티 재활 활동의 범위를 수행할 수 있도록 돕는데 사용한다.

둘째, LCDE(Local Community Development Environment)를 개선시킨다. LISC는 전국적으로 선택된 도시나 지역에서 설립된 지역 프로그램을 통해서 CDC가 지역 LISC 프로그램들, 커뮤니티 조직, 지역재단, 민간기업, 주 및 지방정부 중에서 파트너십에 의해 특성화된 성공적인 환경이 될 수 있도록 환경을 만들도록 작업을 한다. 이들 파트너들의 협력은 CDC가 영구적인 커뮤니티 재개발(renewal)을 고무할 수 있는 충분한 규모와 자금을 가지고 물리적 재개발의 결과를 낳는데 그들이 필요로 하는 재원에 접근하도록 한다.

셋째, NSCD(National Support for Community Development)를 강화함으로써, LISC가 지역 프로그램으로 국가 재원을 가져오고, 이러한 로컬리티 가운데 효율적이고 창조적인 커뮤니티 개발 전략의 채택으로의 교환을 증진시키는 것이다. CDC의 옹호자로서 LISC는 근린지역 기반 개발의 신뢰성과 투명도를 강화하도록 노력하고, 커뮤니티 개발 산업에 영향을 미칠 수 있는 공공정책 결정에 영향을 미칠 수 있도록 노력한다.

LISC는 그러므로 커뮤니티에 초점을 맞춘 전국조직으로 그 정체성을 가진다. LISC는 법인조직, 정부 및 자선단체의 지원을 CDC에 제공하도록 역량을 발휘하는데, LISC가 CDC로 끌어오는 것은 첫째, 대출금, 기부금(grants) 및 자산 투자, 둘째, 기술 및 관리 지원,⁵⁵⁾ 셋째, 지역, 주 그리고 국가정책 지원인데, 바로 이 세 가지는 CDC가 실질적인 활동을 전개하는데 필요한 일이다.

이 중 무엇보다도 필요한 자금을 확보하도록 지원하는 것은 사업의 가시적인 성과에 가장 직접적인 지원이라고 할 수 있다. 1980년 이래로 LISC는 3,100명에 달하는 투자가, 대부자 및 기부자들로부터 57억 달러 이상을 CDC로 유입되도록 했다. 전국에 있는 300개 이상의 도시 및 농촌 커뮤니티에서 LISC는 2,400개의 CDC가 147,000호 이상의 주택 및 소매, 상업 및 교육 공간⁵⁶⁾에 대해 2,200만 평방피트에 달하는 공간을 건설하거나 재개발(rehabilitate)하는 것을 지원했는데 금액으로 치면 총 130억 달러에 달하는 것이었다.

이상과 같이 LISC는 CDC가 추진하는 주택개발 이외의 다양한 개발 사업을 지원하고 있다. LISC에서 CDC를 위한 추가적인 민간자금을 끌어오기 위해 세 개의 관련조직이 있는데,⁵⁷⁾ 이 중 주택개발사업과 연관되는 조직으로 NEF(The National Equity Fund)가 있다.

NEF는 투자자들이 LITHC에 맞도록 지역기반 주택개발에 따라 자산을 구매하도록 유한책임 파트너십(limited partnership)을 구성하는 역할을

55) LISC의 프로그램 스텝은 LISC가 지원하는 커뮤니티 개발이 형성되어 있는 모든 도시와 많은 농촌지역에 깔려 있고, CDC와의 협력을 통해서 LISC의 스텝은 지역 소요에 맞는 대부분의 적절한 지원을 수행하고 지역 우선순위 및 수행작업을 구분하는 것을 돕는다.

56) LISC가 지역 지원에 집중하는 조직이라는 것은 NFL(the National Football League)과의 관계에서도 볼 수 있다. NFL Grassroots Program에 따라 LISC와 NFL 간의 협력을 통해 지방 축구장과 관련 시설에 대한 접근성, 질적 향상, 안전성을 제고하는데 금융적·기술적 지원을 비영리의 근린지역기반 조직에 제공하는 것이다.

57) 특정한 투자목적에 따라 형성된 조직인데, NEF(The National Equity Fund), TRI(The Retail Initiative), CDT(The Community Development Trust)가 있다.

한다. NEF Inc.는 전국에서 가장 큰 LIHTC의 비영리 참여조직(syndicator)으로, CDC와 커뮤니티에 관심을 가지고 있는 투자가들과의 협력을 통해 NEF Inc.는 전국에 46,000호의 저렴주택개발기금으로 수십억 달러를 제공했다.

그 외에도 LISC와 관련되는 국가 프로그램은 다음과 같다.

- 자가주택센터(Center for Home-Ownership): LISC의 중심 사업인 임대 혹은 자가 주택의 개발확보를 위해, 개발지역의 거주자들이 주택을 건설하고 커뮤니티 성장에 대한 투자를 지원한다는 측면에서 LISC의 도움으로 CDC가 개발한 많은 저렴주택 판매를 담당하고 있는 기구이다.
- 공공주택관리자 지원센터(Housing Authority Resource Center): 커뮤니티 전반을 개선시키는 프로젝트의 주변 근린지역과 협력하려는 공공주택 관리자들을 지원한다.
- 저렴주택보전 프로그램(Affordable Housing Preservation Initiative): 저렴임대주택의 감소를 막기 위한 프로젝트와 전략을 커뮤니티 그룹과 다른 파트너들에게 지원하는 역할을 한다.

(5) 시사점

이상에서 나타난 바를 고려하여 미국의 비영리주택사업을 이해하면 다음과 같은 특징을 보인다.

첫째, 비영리주택사업은 단순히 민간부문만의 사업이 아니라 정부 혹은 공공부문 간의 협력 관계의 증진이라는 측면에서 그 사업활동의 효과가 극대화된다고 본다. CDC의 네트워크 참여 조직인 NRC는 단순히 지역 비영리조직을 지원하기 위한 전국수준의 비영리조직이 아니라 주택 파트너십(housing partnership)을 활성화시키기 위한 조직이며, 지역기반조직인 CDC 역시 그러한 파트너십 관계를 적극 활용하여 이루고자 하는 지역개발(더 작게는 주택개발)을 성취하기 위한 조직으로 이해할 수 있다.

둘째, 정부기관은 비영리단체의 활동을 지도, 감독하는 것이 아니라 비영리단체의 활동을 지원하고 협력하는 동등한 관계로 기능한다. 공공

부문은 실질적인 공공주택사업 뿐만 아니라, 지역사회(communitiy)에서 요구되는 주택수요에 부응하기 위해 설립된 협회나 조직에 회원으로 참가하여 부여받은 역할을 수행하는 등의 역할을 한다. 이는 첫 번째의 비영리 부문과 정부 간의 협력적 관계, 즉 파트너십의 형성이라는 측면에서도 엿볼 수 있다.

셋째, 비영리주택사업은 지역적인 이해와 특성을 고려하여 공급, 건설된다. CDC가 지역개발의 대표적인 기구로 인식됨과 아울러 앞으로 그 역할을 기대하고 있는 것도 바로 지역개발의 근간은 지역 중심의 조직이 이끌어 가야 한다는 점을 인정하기 때문이다. 저소득층을 위한 주택사업 역시 지역적인 특성을 감안하지 않고 진행될 수 없으며, 바로 그러한 주택사업에 관심을 가지는 조직이 지역의 비영리조직이다. 지역의 주택사정을 파악하고 저소득층을 위한 비영리주택사업에 집중하기 위해서 비영리주택 협회(Non-profit housing association)가 등장한 것도 바로 이러한 이유라고 할 수 있다.⁵⁸⁾ 이들 비영리단체들이 전국적인 수준의 큰 조직을

58) 비영리주택사업에는 기존 CDC가 있기도 하지만, 비영리주택사업만 하는 비영리주택 협회(Non-profit housing association) 역시 미국 비영리주택부문에서 활동을 하고 있다. 이들 협회는 지역권을 형성하고 있는데, 이는 행정적인 권역이라기보다 문화적·역사적으로 공동체적인 경험을 공유하고 있는 지역생활권으로 이해할 수 있을 것이다. 협회의 가장 목적은 비영리주택(저렴주택)이 원활하게 공급되도록 하는 것이고 이 목적은 비영리 주택 조직의 목적과 같은 것으로 그 목적을 이루기 위해 어떠한 활동을 전개하는가는 역량과 위치, 그리고 비영리 주택 조직의 소요와 연계되어 있으나, 그 활동을 크게 세 가지 부문으로 나눌 수 있다. 우선 가장 중요한 것은 협회의 주요회원이 되는 비영리주택사업자인 비영리조직을 대상으로 한 활동이다. 협회는 비영리주택 사업자에 대해서 실질적인 주택건설 및 공급에 필요한 전문적인 기술 및 교육을 실시한다. 다음으로 정부부문에 대한 활동이다. 협회는 지역 내 비영리주택을 공급하는데 장애가 되는 규제나 법령 등을 분석 파악하고, 건설이 필요한 기금 지원 등을 요구하는 활동을 한다. 마지막 일반 주민을 위한 공공교육이다. 이는 비영리주택이 적정한 지역에 공급되기 위해서는 지역주민을 포함한 주민들이 저렴한 주택의 공급 필요성을 인정하고 수용해야 가능한 것이기도 하다. 협회에서는 그러므로 이들 부문에 대한 끊임없는 교육과 비영리주택사업의 필요성을 강조하기 위해 여러 보고서와 연구 등을 진행함과 아울러 연간 회의를 개최하는 등 비영리주택에 대한 지속적인 관심을 유도하고 있다.

가진 기구보다 지역사회에 기반한 조직(Community-Based Organization: CBO)에 많은 비중을 둔다는 점에서 비영리주택사업에 있어 그만큼 이들의 역할이 중요하다는 것을 인식하고 있기 때문이며, 지역적 특성이 감안되기 때문에 비영리조직의 규모나 크기 등은 모든 지역이 동등한 수준의 권역을 가지고 형성되지 않는다.

결국 미국의 비영리주택사업은 지역마다 매우 다양하게 나타나며, 저소득층을 비롯한 소요계층의 대상 조건도 지역이나 주택의 공급에 따라 다소의 차이를 가지고 있다. 그만큼 주택이 단순히 양적인 공급만으로 해결되는 것이 아니라 지역이라는 공간적인 문제와 연계되어 있다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 이는 공공부문이나 중앙에서 대량으로 공급하는 공공주택도 주택소요의 해결에 도움이 될 것이나, 열악한 주거상황에 놓여있고 적정한 지역에 자신의 능력에 맞는 적정한 수준의 주택이 매우 필요한 가구에게는 소규모의 주택 공급이 오히려 더 의미가 있다는 것과는 연계된다.

그러므로 미국의 비영리주택사업에서는 지역적인 역동성을 엿볼 수 있다.⁵⁹⁾ 미국의 비영리주택 사업자들은 재원조달의 문제를 해결하기 위한 방안으로 기금조성 및 네트워크 구축을 중요하게 고려하고 있으며 적정한 지역에 적정한 저렴한주택을 공급하기 위해 공공교육이라는 측면 역시 많은 비중을 두고 있음을 알 수 있다.

미국의 비영리주택사업이 대내외적인 상황 변화 속에서도 지속적으로 전개되어 온 데는 다음의 공공부문을 포함한 사회 전반의 시스템 형성이 큰 작용을 한 것으로 볼 수 있다.

첫째, 정부를 비롯한 공공부문이 비영리주택사업의 필요성을 인식하고 있었다는 점이다. CDC를 비롯한 지역 커뮤니티 조직이 지역개발을 지속적으로 하기 위해서는 이들 간의 네트워크가 필요하며 재원조달이

59) 물론 그러한 역동성에도 불구하고 주택에 대한 정부의 지원 및 연방예산은 증대되기보다는 감소되는 경향을 보이는 등 활발한 사업 전개에 장애요인 역시 존재하고 있다는 점을 간과할 수는 없다.

필요하다는 점을 인식 전국 규모의 네트워크 시스템인 NeighborWorks® System과 NRC의 설립 근거를 인정한 것은 의회였다.

둘째, 비영리주택사업을 하기 위해 필요한 네트워크의 설립근거를 정부가 제공했다면 네트워크 시스템을 채워나가는 것은 정부, 공공부문, 비영리조직을 포함한 민간부문이었다. 효율적인 상호 협력관계를 위해서는 계층적인 구조가 아닌 바로 이러한 네트워크 형태의 연계가 지속적으로 유지되어야 하는데 시스템의 유지에 대한 충분한 상호 이해가 전제되어야 가능⁶⁰⁾한 일이다. 단순한 저소득층 주택공급이라는 목표가 아닌 지역적 특성⁶¹⁾에 맞는 비영리단체의 목적의식 역시 필요한데 지역에 대한 폭넓은 이해가 바탕이 되어야 하는 부문 역시 네트워크를 통한 상호 학습 및 교육이라는 측면에서도 그 가치는 인정된다.

셋째, 비영리주택사업의 전담 지원기구의 존재는 원활한 비영리주택사업 추진에 실질적인 지원이라는 점에서 주목할 만하다. LISC는 오로지 CDC의 사업을 위한 각종 자원조달에 집중한다. 네트워크 시스템은 상호 작용이라는 측면에서는 매우 의미있는 체계지만, 이들 간의 결집을 요구하는 상황에서는 효율성이 낮아질 수 있다. 그러므로 CDC가 비영리주택사업에 집중하는 대신에 LISC는 이러한 사업을 위해 필요한 자원조달의 문제를 담당하게 되므로, 기능상의 업무 효율을 추구한다는 점에서, 그리고 정부의 예산 지원이 견고하지 않을 경우에는 더욱 그의 역할이 요구된다고 하겠다.

-
- 60) 비영리주택조직이 집중하고 있는 비영리주택사업 관련 전문가 육성, 대정부와의 연계, 대중교육 등은 바로 적정한 네트워크 구축과 활용을 통해서 더욱 효율적으로 기능할 수 있다. 미국의 경우와 달리 국내는 아직까지 비영리주택사업을 하는 비영리조직도 거의 없는 실정이어서, 이 세 가지 부문에 모두 집중해야 할 것이나, 지역적인 특성에 따라 비중은 다소 달라질 것으로 보인다.
- 61) 남부캘리포니아 비영리주택 협회인 SCANPH는 저렴주택 건설을 저소득층을 위한 주택건설에서 한걸음 더 나아가 저개발지역에 대한 지역활성화 도모를 위한 토대로 인식하고 이를 전개해 나간다. 한편, 소요계층이 많을 것으로 보이는 대도시 지역의 경우에는 일반 대중의 저렴주택에 대한 인식전환에 관심을 가지고 사업을 전개해야 할 것이다.

결국, 비영리주택사업은 비영리조직, 정부 및 공공부문이 상호 이해를 바탕으로 협력적인 관계에서 적절한 역할분담이 되어야 가능한 사업이라고 할 수 있다. 그러므로 미국의 비영리 주택조직의 활동은 네트워크의 형성과 함께, 지원 조직의 실질적인 후원 및 지원활동이 그 힘의 바탕이 되고 있음을 알 수 있다.

3) 일본의 홈리스 지원 비영리단체

(1) 개요

일본에서 비영리주택조직의 활동이 활발하게 이루어진 것에는 장기 경제불황, 출산율의 급락과 고령화에 따른 사회구조의 변화에 기인한다고 볼 수 있다. 특히, 주민의 소득, 자산, 건강상태, 가족구성, 가치관 등에 따라 행정 서비스나 마을만들기에 대한 요구사항이 다른데, 이를 파악하고 대응하는 것에는 지역에 뿌리를 둔 NPO가 더 효율적이라는 인식이 싹트기 때문이다.⁶²⁾ 하지만 일본에서의 주택관련 NPO의 활동은 저소득층을 위한 주택공급보다는 지역사회에 뿌리를 두고 모든 주민이 살기 좋은 마을만들기를 추진한다는 것에 의의를 두고 있다.

NPO의 활동을 촉진하기 위해 NPO에게 특정비영리법인이라는 법적 성격을 부여한 「특정비영리활동촉진법」⁶³⁾이 시행된 1998년 12월 이래,

62) 1998년 「NPO법」이 제정되기 이전에도 지역사회에 뿌리를 두고 주민이 원하는 살기 좋은 마을만들기를 추진하던 마치즈구리와 같은 단체가 없었던 것은 아니었으며, 행정의 NPO에 대한 업무위탁도 많았다. 하지만 당시의 업무위탁은 행정이 담당하던 업무를 위탁하는 형태였으나, 「NPO법」 제정 이후는 지금까지 담당하지 않았던 주민의 서비스 요구에 대응하기 위한 협동이 이루어지는 점에서 종전과 차이가 있다. 그러나 「NPO법」이 제정되면서 주택정책과 관련해서도 NPO를 참여시키는 논의가 제기되고 있다.

63) 「NPO법」은 시민활동을 위한 법인제도의 창설을 위해 민법 34조의 특별법으로 만들어졌다. 「NPO법」 1조에 특정비영리 활동을 행하는 단체에 대해서 간단·신속하게 “법인격을 부여하는 등”에 의해 시민이 행하는 자유로운 사회공헌활동을 촉진함으로써 공익을 증진하는 것을 목적으로 함을 명시하고 있다. 즉, 시민단체가 임의단체로서 활동상 여러 가지 제약을 받아오던 NPO의 장년

인증을 받은 민간비영리조직의 수는 2003년 8월 31일 시점에 전국에서 12,780개이며, 그 가운데 주택관련 비영리법인이 880개 단체로 나타났다(米野史健, 2003.10).⁶⁴⁾ 이와 같이 NPO가 늘어나면서 지자체 정책에 많은 NPO가 관여하고 있으며, 주택정책도 마찬가지이다.

특히, 2003년 9월 사회자본정비심의회 주택택지분과위원회가 정리한 「새로운 주택정책을 실시하기 위한 구체적 지침」의 세 번째 항목에 주택 사회안전망(safetynet)의 구축에서는 “모자가정, 장애인, 홈리스 등에 대해서는 복지정책, 고용정책을 수립하고 NPO와 연대하는 활동의 모색”이 필요함이 제시되고 있다. 뿐만 아니라 주거환경정책과 관련해서도 출산을 저하, 고령화, 환경문제에 대응하기 위해서는 커뮤니티나 NPO 단체의 활동이 중요함이 제시되고 있다. 게다가 새로운 주거형태로서 NPO 등을 포함한 다양한 공급주체가 공급하는 새로운 유형의 주택이 필요함이 지적되고 있다.

이처럼 NPO가 주택분야에서 다양한 인식을 할 수 있다는 인식이 확대되고 있는 것이 일본의 실정이다. 실제로 지자체가 수립한 지역별 주택 마스터플랜에도 고령자에 대한 지역복지 서비스와 일체화된 주택은 운영, 관리하는 주택로서 NPO, 코퍼러티브 주택이나 코렉티브(collective) 주택⁶⁵⁾ 등 다양한 주택을 공급하는 주체로서 NPO, 또한 유지관리를 통

에 걸친 요망을 실현했다는 평가를 받고 있다. 일본에서 NPO 법인이 만들어진 것은 1995년 1월의 한신 아와지(阪神淡路) 대지진 때 많은 민간단체가 자발적으로 신속한 활동을 한 것이 중요한 역할을 했다고 한다. NPO 법인에 대해서는 2001년 1월부터 기부금우대제도(인정NPO법인제도라고 함)가 만들어졌으나, 인정요건은 아직까지는 엄격하다고 한다.

64) 일본에서도 NPO단체의 활동은 도도부현(都道府縣), 지령지정도시에서는 환경보전이 많고, 시정촌에서는 보험, 의료 또는 복지와 관련된 조직이 많다.

65) 2003년 6월 일본에서는 최초로 동경도심인 히가시 닛포리(東日暮里)의 거주자에 의해 자주운영, 자주관리되는 코렉티브 주택이 공급되었다. 12층 건물 중 1층에는 레스토랑, 진료소, 보육원이 있으며, 2층과 3층에는 닛포리 커뮤니티가 위치한다. 4층부터 상층부 일부에 고령자주택(유료노인홈)이 있으며, 25~63㎡의 임대주호도 28개호가 있다. 170㎡의 공유면적에는 대규모의 식당 겸 부엌, 리빙룸이 설치되어 있다. 또한 공작실, 채원 등 옥외활동이 가능한 공간도 마련되어 있다. 거주자는 주 3일간 식석운영의 공동화에 참여하여야 하며, 실내

해서 커뮤니티 형성을 지원하는 NPO의 활동이 기술되고 있다.

주택관련 NPO의 활동을 보면, 고령자나 사회적 약자의 지원을 주된 활동으로 하는 복지단체가 682개 단체이며, 다음이 주택의 공급, 관리 등을 담당하는 단체가 116개 단체, 기타가 5%로 나타났다. 그러나 아직까지 NPO가 직접 저소득층을 위한 주택을 건설·공급한 사례는 없으므로 나타난다. 하지만 홈리스⁶⁶⁾에 대해서는 많은 NPO가 다양한 대책을 통해 지원하고 있다.⁶⁷⁾ 여기서는 일본의 홈리스를 지원하는 스프회와 후루사토회의 활동을 소개한다.

(2) 홈리스 지원 비영리단체

① 스프회(スープの會)⁶⁸⁾

가. 설립 배경과 활동특성

스프회는 사회적으로 홈리스 문제가 제기되기 시작한 1994년부터 매주 토요일 도쿄의 신주쿠(新宿)에서 노상방문을 시작하면서 설립되었다. 당시 다른 NPO가 노상거주자에게 먹을 것을 제공하는 활동에 치중한다면, 스프회는 노상생활의 원인 등을 파악하는 것에 관심을 기울였다. 스프회는 먹을 것을 나누어주면서 무료 전화상담 등의 활동에 노력해 왔다. 무료 전화상담을 통해서도 의료나 일자리 안내, 사회복지제도의 이

의 공용부분의 정비, 유지관리, 고령자 주택과 지역주민과의 연대 활동 등에 참여하고 있다. 여기서 코렉티브 하우스(커뮤니티 하우스)란 가족처럼 더불어 운영, 관리하면서 살아가되, 각 가족별 생활도 가능한 주택을 의미한다.

66) 홈리스는 일반적으로 노상생활자를 의미하지만, 노숙자는 아니지만 열악한 생활자도 홈리스의 유형으로 볼 수 있다.

67) 일본이 미국, 영국 등의 선진국에 비하면 수준이 떨어지지만 우리나라에 비해 홈리스에 대해 월등한 대책을 가지고 있는 것은 2002년 제정된 「홈리스 자립 지원을 위한 특별조치법」도 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 동법은 시행 5년 후 재검토하는 법이자 10년의 한시법으로 제정되었으나, 홈리스에 대해 국가와 지방공공단체가 홈리스를 위한 주거와 고용에 대한 책임을 가진 주체로 규정함에 따라 전국단위의 홈리스 실태조사가 이루어졌으며 정부와 지자체가 다양한 홈리스 대책을 마련하는 전기를 마련하였다. 특히, 지자체가 홈리스 대책으로 NPO가 중요하다는 인식을 가지도록 하는 것에 기여하였다.

68) 스프회에 대해서는 홈페이지 <http://www1.odn.ne.jp/soup1994/> 참조.

용에 관한 상담을 하고 있으며, 경우에 따라서는 병원이나 복지사무소에 같이 가는 등의 활동을 하고 있다.

또한 스프회는 노상 거주자들이 아파트 등 주거공간으로 옮겨간 후에 적응을 하지 못하고 다시 나오는 문제⁶⁹⁾를 해결하기 위해 노상 거주자들의 숙소이자 정보센터로서의 역할⁷⁰⁾을 하는 지역생활지원홈을 2000년 10월부터 개설하기 시작하여 현재 3곳을 운영하고 있다. 3개의 지역생활지원홈은 단순한 형태의 그룹 홈이 아니라 노상 거주자가 지역에 들어서 생활할 때 필요한 사항들을 습득, 교육하도록 하는 장(場)으로서의 역할을 하는 곳이다.

스프회 활동의 특징으로는 지역 내에서 각자 활동하던 시민단체나 커뮤니티를 아우르는, 즉 이들 간의 네트워크를 형성한 것을 들 수 있다. 이의 일환으로 지역사회 내의 모든 사람이 이용할 수 있는 공간으로 도쿄 신주쿠 와세다(早稻田)에 가제마치 다방(風まち喫茶)⁷¹⁾을 살롱(salon)⁷²⁾으로 운영하고 있다. 지역 내의 NPO 네트워크를 구성하는 것의 장점은 다음과 같다.

-
- 69) 일본의 경우 「생활보호법」에 의해 제공되는 부조는 생활부조, 교육부조, 주택부조, 의료부조, 개호부조, 출산부조, 생업부조, 장제부조가 제공되고 있다. 이 가운데 주택부조는 곤궁하기 때문에 최저한도의 생활을 유지하는 것이 가능하지 않은 자에 대해 ① 주거, ② 보수, 기타 주택의 유지를 위해 필요한 범위에서 일정금액이 급지에 따라 지원되고 있다. 도쿄나 오사카 등의 노상 거주자는 자신이 받는 주택부조를 이용함으로써 아파트 등을 임대할 수 있으나, 실제로 주거공간을 얻고 난 이후 지원체계가 마련되어 있지 않아 다시 거리로 나오는 비율이 높았다.
- 70) 일본의 지역생활지원홈은 제2종 사회복지사업인 숙박소·隣保館을 의미한다.
- 71) 10평이 안 되는 좁은 공간으로 의자, 탁자, 활동가들을 위한 컴퓨터 등의 기기가 있는 정도이다.
- 72) 시정촌 사회복지협의회가 원하는 소지역복지활동의 한 가지이다. “즐거움”, “안심감의 제공”, “무리 없이”, “더불어 만든다”는 키워드로 비슷한 주민의 입장에서 참가자와 운영 스태프 공동으로 기획운영해가는 지역의 중개자를 만드는 활동이다. 고통자는 자택에서 걸어서 도달하는 범위에 개호예방적인 서비스를 제공하는 장으로 기능할 것이 기대되고 있다. 아이가 있는 엄마를 지원하는 형태도 있으며, 정신장애자를 지원하는 형태도 있다.

<표 17> 스프희가 운영하는 지역생활지원 홈의 특성

설립 시기	명칭	정원	시설특징
2000.10	오모가게 사(舍)	6명	· 장기체제형 그룹홈으로 운영(근로가 불가능한 상태의 사람 입주)
2002.3	아카토키 사	14명	· 아마부키나 오모가게의 중간 규모
2002.11	아마부키 사	16명 (긴급일시보호 1명 포함)	· 1인당 수납 면적을 제외하고 3.3평으로 하는 가이드라인 설정

예를 들어, 노상 생활자가 고령자라면 고령자 지원활동을 하는 단체에 노상 생활자를 연결하고, 이후 스프희와 고령자 단체가 함께 고령자인 노상 생활자가 지역에 적응하는 활동을 돕는 것을 의미한다. 이처럼 여러 가지 활동을 하는 단체가 서로 모여서 활동에 관련된 정보를 공유하고, 서비스를 필요로 하는 사람이 있을 때 서로 함께 대응하는 것이 네트워크 활동의 핵심인 것이다.

그 밖에도 스프희는 노상 생활자들뿐만 아니라 돌봐줄 사람이 없는 고령자, 장애인 등 고립생활을 하고 있는 사람들이 많음에 주목하고, 그들의 활동도 지원하고 있다. 즉, 도움이 필요한 사람이 스프희가 운영하는 사롱을 방문하면, 이야기를 들어 주고 필요한 단체에 도움을 요청하는 것이다. 이러한 활동을 통해 지붕은 있어도 홈이 없는 사람들이 지역 사회에서 살아갈 수 있도록 하는 것이다.

나. 조직

스프희는 비영리법인이 아닌 민간단체이며, 스프희는 신주쿠와의 계약을 맺고 사롱을 운영하는 보조금을 받고 있다. 스프희의 활동이 진지하고 능률적으로 보였기 때문에 보조금이 지원되는 것으로, 일본에서도 특정 NPO법인이 아닌 조직에 대해 보조금을 지급하는 경우는 많지 않다고 한다. 스프희는 민간비영리법인이 아니기 때문에 그룹홈 운영과 필요한 계약은 간사이자 이사장인 고토(後藤)의 이름으로 계약을 했다고 한다. 실제로 스프희는 별도의 사무실이 있지도 않으며, 가제마치 다방을

사무실로 사용하고 있다. 스프회 역시 법인화할 계획이며, 현재 스프회는 두 개의 정관을 가지고 있는데, 이 중 하나는 세 가지 활동을 아우르는 정관이며 지역생활지원사업을 위한 정관이 있다고 한다.

스프회의 노상활동은 간사가 기획을 하여 시간과 장소를 홈페이지에 올리면 일반 참여자들이 보고, 정해진 시간과 장소에 모여서 활동하는 것으로 운영된다. 매주 20명 정도가 참여하고 있다고 한다.

지역생활지원홈의 운영은 스프회를 운영 모체로 하지만, 3개의 지역생활지원홈은 각각 독립된 운영회의를 만들어서 운영하는 것으로 하고 있다. 사업운영에 따른 법적인 책임의 일체는 운영회가 지며, 예산도 독립적으로 운영된다. 운영회의 내용이나 회계보고는 스프회 총회, 스택회의(사무를 처리하는 사람들의 모임)에서 보고, 공개하는 것을 의무로 하고 있다.

지역생활지원홈은 주간(매일) 4명의 스택과 야간 2명의 파트타임 직원으로 운영하고 있다. 스택에 대한 월급은 대학 졸업 초임연봉으로 적은 편이나 무료나 자원봉사가 아니라는 점에서 업무에 대한 전문성이 추구되는 것을 알 수 있었다.

다. 재정

싸롱 운영에 대해서는 지자체인 구로부터 3년간 보조를 받고 있다. 특히, 홈리스 대책 지원에서는 홈리스가 주거공간을 얻은 경우 이후 방문활동(after follow)에 대한 위탁업무를 받았으며 이에 대해 보조금을 받고 있다.

지역생활지원홈의 운영은 입주자 1인당 하루 2,200엔의 이용료를 받고 있는데, 이용료는 입주자의 주택부조⁷³⁾와 관련되어 있다. 2,200엔의 이용료는 노동자들이 거주하던 도야의 평균적인 숙박비이다. 사업의 운영⁷⁴⁾을 통해 대부금을 넘는 흑자가 발생하는 경우 「스프회·지역생활지

73) 동경의 경우 1인당 주택부조는 보통 5만 3천만엔이나, 사정이 있으면 1.3배를 받아 6만 9천8백엔까지 받을 수 있다.

원홈 운영위원회』의 재산으로 관리하고, 데이 서비스(day service)의 운영이나 복지사업에 사용된다.

라. 특성

지역사회 생활지원 홈의 재정기반이 별도의 정부보조 없이 입주자가 받는 주택부조라는 것을 일본학자나 실무자들은 비판하고 있었다. 일정 명수 이상의 입주자를 확보하지 않으면 사업성이 확보되지 않는 점에서 사람수를 따지는 것이 도덕적으로 적절하지 않다는 비판과 관리비용을 확보하려면 사업의 규모가 커져야 하기 때문이다. 하지만 주택부조로 그룹 홈의 운영기반이 마련된다는 것은 한국적 시각에서는 주택부조가 그래도 일정 수준이상이라는 점에서 부러운 것이 된다. 우리나라의 노실사 사랑방, 내일의 집, 살림터 등의 운영이 어려운 것이 입주한 수급자가 받는 주거급여로는 적절한 주거공간을 확보하는 것이 불가능하기 때문이다.

다음으로 스포츠회의 활동을 보면 홈리스 대책으로서 정부정책의 방향이 잘 되어 있음을 알 수 있다. 왜냐하면 노숙자에게 진정 필요한 곳은 당장의 잠잘 곳과 먹을 것이 아니라, 그들이 사회에 재정착할 수 있는 방안을 마련하는 것이 중요함을 일본정부가 인식하고, 민간단체를 통해 이를 실천하고 있기 때문이다. 우리나라에도 일본의 지역사회생활지원 홈과 비슷한 노실사의 사랑방이 있지만, 사랑방은 희귀한 사례이며, 정부의 지원이 없이 노숙자의 인권과 복지를 실현하는 사람들, 즉 NPO의 자부담으로 유지되고 있어 확대운영이 어려운 실정이다.

또한 스포츠회가 강조하고 있는 지역사회 NPO의 네트워크 역시 국내 도입이 매우 필요한 활동이라고 생각된다. 네트워크는 NPO 활동에 효

74) 일본에서는 생활보호대상이 받는 주택부조를 그들이 들어가는 주거공간을 제공하는 사람이 대신 받을 수 있어, 다수가 입주하는 경우 실제 집주인인 가족 주에게 지급하는 임대료보다 주택부조로 받는 금액이 많은 경우가 발생한다. 이러한 점에서 운영상의 흑자가 발생할 수 있다.

을성을 부여하는 것이며, NPO 활동의 대상의 편익을 증진시키는 것으로 생각된다. 일본에서 지역사회지원홈이 지역주민에게 거부감을 일으키지 않는 이유에는 지역사회지원홈 주변에 데이 서비스가 이루어지고 싸롱이 개설되어 지역주민도 함께 이용할 수 있기 때문으로 생각된다.

② 후루사토 회(故郷會)⁷⁵⁾

가. 설립배경과 활동특성

후루사토회가 활동하는 도쿄 도 산야(山谷)지구는 다이토 구(台東區)와 아라카와 구(荒川區)의 경계로 750m×1500m의 구획을 가리키며, 인력시장이 있었던 곳으로 유명한 곳이다.⁷⁶⁾ 오일 쇼크와 버블기를 거치면서 산야는 임금노동자의 거리로 자리 잡았다. 그러나 90년대 이후 버블경제가 붕괴하면서 산업합리화, 노동자의 고령화 등에 의해 산야의 노동시장은 줄어들었으며 간이숙박소에조차 거주할 수 없는 홈리스가 급증하였다. 결국 인력시장으로서 산야의 모습은 사라지고, 홈리스는 늘어갔다.

자원봉사단체로서 후루사토회(故郷會)가 설립된 것은 1990년이였다. 당시 후루사토회의 활동은 고향에 돌아갈 수 없는 고령자의 노동자를 위해 고향의 요리를 제공하고, 옛날 노래나 오락을 제공하는 활동을 했다. 홈리스가 급증하면서 후루사토회는 고령의 홈리스에게 생활보호를 수급⁷⁷⁾받을 수 있도록 지원하는 활동 등 고령노상 생활자 상담활동에 주력하였다.

75) 홈페이지 <http://www.d5.dion.ne.jp/~hurusato/> 참고.

76) 산야는 에도시대부터 차별을 당했던 ‘에타’(갓바치, 백정 등의 직업을 가진 천민집단)가 살던 곳으로 에도시대부터 목조의 숙박시설이 있던 곳이었다. 1923년 관동대지진 이후 부흥활동에 참여했던 노동자들의 숙소로 이용되었으며, 전 후에는 일자리를 찾아 우에노역 주변에 모여든 사람들의 숙소로서 역할을 했다. 특히, 정부가 정책적으로 산야지역에 원래 있었던 여관주인을 독려, 여관을 노동자들의 주거공간으로 제공하도록 하여 노동자 밀집지역이 되었으며, 자연스럽게 동일본 최대의 인력시장이 되었다.

77) 일본도 우리나라와 비슷하게 주민등록이 말소되면 생활보호 대상자가 되지 않는다. NPO들은 고령 노숙자가 생활보호 대상으로 인정받을 수 있는 지원활동을 하고 있다.

1995년에는 고령 노상생활자 자립지원 센터⁷⁸⁾를 설립하고, 고령자에게 맨션의 1실을 제공하는 공동 거주를 시작하였다. 1999년 6월에는 다이토 구내에 첫 번째 숙박시설로 20명이 입소할 수 있는 후루사토 센조쿠간(ふるさと千束館)을 설립하였다. 후루사토 센조쿠간은 질병이나 장애를 가진 남성 고령자가 민간임대주택으로 이주하기까지 머물 수 있는 중간통과시설로 운영되고 있다. 1999년 10월 후루사토회는 NPO법인격을 취득하였으며, 2000년 8월 단신여성을 위한 후루사토 히노데관을 개설하였다. 2001년 4월에는 사회복지법인 유린카이(有隣協會)가 운영하는 도쿄도 성북복지센터 분관·경로실의 관리업무를 재위탁받아 관리하고 있다. 같은 해 6월에는 1층은 보호가 필요한 고령자, 2층은 복지관련 업종으로 취로자립을 희망하는 남성이 거주하는 후루사토 아사히관과 방문홈헬퍼스테이션 후루사토(홈헬퍼 파견 센터)를 설립하였으며, 12월에는 취로지원 홈 나즈나를 개설하였다. 2002년 3월에는 수미다구(墨田區)의 자립지원센터 스미다 기숙사의 생활지원업무를 위탁받았으며, 자립지원센터 퇴소 후 출구만들기 기획안을 수립한 바 있다. 같은 해 8월에는 아사히관과 비슷한 세세라기관을 개설하였다.

숙박소는 신축으로 제공하는 것이 아니라 종전에 여관이나 주택으로 사용되던 시설을 임대하여 개보수한 후에 숙박소로 제공하는 점이 특징이다. 여기서 개조비용은 회원들이 후루사토에 무이자로 빌려주는 것이며, 숙박소 운영 과정에서 개조비용을 갚아나가고 있는 것이 특징이다.

후루사토회는 단순히 숙소를 제공하는 활동에 그치는 것이 아니라 입소자들이 지역사회에서 안정된 주거와 사회생활이 가능하도록 하는 활동을 지원하는 것을 중시한다. 이를 위해 생활지원, 의료지원 필요시 대응활동을 24시간 365일간 실무자와 홈헬퍼 등을 활용, 지원하고 있다. 또한 고령, 질병, 장애를 가진 이용자에 부족했던 사회서비스를 이용토록 하는 코디네이터의 역할을 하고 있다. 예를 들면, 입소자들의 생활지

78) 설립자금으로는 하우스징 & 커뮤니티 재단의 지원을 받아서 설립되었다.

<표 18> 후루사토회가 운영하는 그룹 홈의 특징

설립년	명칭	정원	시설특징
1999.6	센조쿠간(千束館)	20명	가족없이 질병, 장애를 가진 남성고령자가 자립할 수 있도록 지원하는 중간통과시설 ^{주)}
2000.8	히노데간(日の館)	17명	주거 및 생활에 곤란을 느끼는 독신여성을 위한 숙박소
2001.6	아사히간(朝日館)	25명	1층은 개호가 필요한 고령남성 그룹 홈 2층은 센조쿠간처럼 중간통과시설
2001.6	취로지원 홈 나즈나	5명	근로에 의해 자립을 목표로 하는 그룹 홈
2002.8	세세라기	38명	아사히간과 동일한 복합형시설

주: 2002년 3월까지 후루사토 센조쿠간을 거쳐 나간 사람은 140명이며, 그 가운데 123명이 퇴소하였다. 후루사토회의 보증으로 지역 내 아파트에 입소한 사람이 26명이다.

원을 위해서 취로지원 홈 나즈나 거주자들에게는 후루사토회가 운영하는 숙박시설의 청소, 영선 등의 업무를 담당하도록 하거나, 후루사토회가 외부 빌딩관리, 아동시설의 제조작업 등의 공사를 맡 후, 그 일을 나즈나 거주자들이 담당하도록 하고 있다. 또한 입소자들이 헬퍼 자격을 취득하도록 하고, 그들을 지역 고령자의 헬퍼로 활용하고 있다. 또한 경로실을 활용하여 일본어교실을 운영하여 신야지역 고령자에게 배움의 기회를 제공하고 있다.

이것은 후루사토회의 활동이 숙박소 운영에 그치지 않고 취로지원사업, 경로실 위탁사업, 자립지원센터 사업 등 다양하게 관련되어 있기 때문에 가능한 것으로 생각된다. 후루사토회의 사업의 특성은 다양한 사업이 독립적으로 진행되지만 서로 연결되어 있는 것이 특징이다.

나. 조직

후루사토회의 조직은 회원, 세와닌카이(世話人會)로 구성된다. 여기서 세와닌카이는 자발적으로 후루사토회의 활동에 참여하는 사람들이 운영하는 회의로 월 1회, 운영방침을 중심으로 회의가 개최된다.

현재 회원은 23명이며, 후루사토회가 운영하는 숙박소, 생활지원 센터, 경로실 등을 관리하는 상근과 비상근 직원 90명으로 구성된다. 후루

사토회에는 여러 분야의 일반인이 관여하는데, 특이한 것은 건축 전문가들이 참여하고 있는 것이다.⁷⁹⁾

다. 재정

후루사토회⁸⁰⁾가 운영하는 시설은 각각 특성에 따라 독립채산, 위탁관리비 등을 받아 운영하고 있다. 다양한 위탁사업을 하고 있기 연회비 6,000엔은 상징적인 것으로, 재정에 도움이 되는 비용은 아니다. 숙박소 운영은 각 이용자가 받고 있는 주택부조를 활용하여 이루어진다. 이러한 형태는 앞에서 언급한 스포츠회의 지역생활지원홈과 유사한 것으로 수급자의 주택부조를 활용하여, 숙박소로 운영되는 건물의 임대료를 부담하여, 나머지 비용으로 식비, 운영비, 상근과 비상근 직원의 급여로 사용하며, 발생하는 이익을 통해 초기 투입된 건물의 개보수 비용을 갚아나가고 있다.

후루사토회가 정부에 대해 요구하고 있는 것은 숙박소의 24시간 운영 체제를 갖추기 위한 인건비 보조이다. 현재 운영에 따른 인건비 보조는 없다.

라. 특성

후루사토회는 학창시절 지역사회에서 자원봉사로 활동하던 사람들의 모임이 저소득층을 위한 숙박소, 상담센터 등의 사업을 운영하는 비영리 법인으로 발전된 것으로, 연간 약 3억 5천만엔에 달하는 실제 사업을 하는 점에서 일본 내에서도 상당히 활동적인 법인으로 평가된다. 이처럼 후루사토회가 활발한 활동을 하는 것에는 후루사토회가 시작한 홈리스

79) 일본의 경우 건축사들의 업무가 많지 않아 건축사들이 NPO 활동에 관여하면서 건축관련 활동이 필요할 때, 참여하여 실비를 받는 경우가 많다고 한다. 실제로 NPO Fusion에서나 후루사토회에도 건축관련 전문가가 많이 활동하고 있었다.

80) 후루사토회 회원은 연회비 6,000엔, 찬조회비 년 10,000엔을 내는 것으로 되어 있다.

를 지역사회의 일원으로 정착시키도록 하는 방안이 홈리스 대책으로 중요하다고 인정받고 있기 때문이다. 후루사토회가 노숙자 문제와 관련해서 강조하고 있는 것은 「연결」이다. 거리생활로부터 자립지원센터로, 자립지원센터로부터 지원센터를 떠나간 다음 단계의 케어(after care), 숙박소로부터 지역생활지원으로 그리고 고령자이기 때문에 개호(간호)가 필요한 사람에게는 도움이 지원되도록 하는 관계를 구축하는 것이 후루사토회가 중시하는 활동이다.

후루사토회가 활동하는 지역의 인근의 자치구들은 후루사토회에 대해서 자립지원센터(수미다 구), 숙박소(다이토 구) 경로실(아라가와 구) 등을 운영하도록 하고 있다. 우리나라에도 행정이 NPO를 행정의 동반자로, 나아가 특정 업무에 대해서는 행정보다 더 잘 할 수 있다는 인식을 가지도록 하는 성공사례가 필요한 점에서 후루사토회의 존재는 매우 의미있는 사례라고 생각된다.

후루사토회의 특성 중 한 가지는 상근자에게 일정 수준 이상의 임금을 보장하는 것이다. 이는 비영리단체에서는 상근자의 활동이 매우 중요하기 때문에 상근자를 자원봉사자로 취급하는 것이 아니라 직장인으로 취급함으로써 이직을 막고, 해당 활동에 충실하도록 하는 것으로 생각된다. 우리나라의 경우 시민단체가 상근자에게 봉사활동 수준의 임금을 지급하고 있어, 상근자들이 젊었을 때는 모르지만 나이가 들면서 활동을 중단하는 경우가 많아 전문성이 훼손되는 경우가 있음을 감안할 때 참고해야 할 사례로 생각된다. 즉, 회원은 자발적 봉사를 통해 참여하지만, 상근자(스텝)는 직장인으로 활동토록 하는 것이 NPO 활동을 지속화시키는 방안인 것이다. 일본의 경우 생활보호대상자에 대한 주택부조가 현실화됨에 따라서 생활보호 대상자가 입소하는 숙박소가 부동산업자 등의 관심의 대상이 되고 있다고 한다. 이러한 점에서도 복지와 경영의 마인드를 가진 상근자가 중요하다고 생각된다.

(3) 시사점

NPO와 관련된 일본사례를 보면, NPO가 이미 제공하고 있던 서비스에 대해 행정의 후견이라는 형태로 지원·협동하고 있음을 알 수 있다. NPO가 마을만들기에 열심히 참여하고, 홈리스를 지원하고 제도개선을 위해 노력한 것이 사회전체로부터 NPO 활동이 필요한 것이라는 평가를 받음에 따라 행정의 이를 돕는 체제를 정비하면서 NPO 활동이 더욱 발전하는 모습을 볼 수 있었다. 특히, 행정의 이를 지원하는 체제로 법을 만들고 필요한 재정적인 지원체제를 갖춘 것이 NPO의 활동을 체계적으로 만든 것이다.

먼저 일본에서 NPO 활동을 지원하기 위해 NPO에게 일본 「민법」 제 34조의 공익법인보다 간단하게 법인화할 수 있도록 해준 「특정비영리활동촉진법」의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

NPO 법인은 자본금, 기금이나 비용이 필요하지 않으며 소관청의 인증을 얻으면 누구라도 간단하게 설립할 수 있다. 인증주의란 신청에 가까운 것으로 법률로 설립요건을 정하고 그 요건에 적합하면 반드시 설립을 인정토록 한 것이다. NPO 법인이 갖추어야 할 요건은 법률이 정한 17개 분야의 비영리활동⁸¹⁾을 하는 것을 조건으로 하며, 영리목적, 종교활동, 정치활동, 특정한 공직의 후보자, 공직자 또는 정당의 추천·지지·반대를 목적으로 하지 않아야 한다.⁸²⁾ 사원(회원)이 누구라도 자유롭게

81) 17개 활동을 보면, ① 보건, 의료 또는 복지의 증진을 도모하는 활동, ② 사회교육의 추진을 도모하는 활동, ③ 마을 만들기 추진을 도모하는 활동, ④ 학술, 문화, 예술 또는 스포츠의 진흥을 도모하는 활동, ⑤ 환경보전을 도모하는 활동, ⑥ 재해구조활동, ⑦ 지역안전활동, ⑧ 인권옹호 및 평화의 추진을 도모하는 활동, ⑨ 국제협력활동, ⑩ 남녀공동참가 사회의 형성을 도모하는 활동, ⑪ 자녀의 건전 육성을 도모하는 활동, ⑫ 정보화사회의 발전을 도모하는 활동, ⑬ 과학기술의 진흥을 도모하는 활동, ⑭ 경제활동의 활성화를 도모하는 활동, ⑮ 직업능력 개발 및 고용기회의 확충을 지원하는 활동, ⑯ 소비자 보호를 도모하는 활동, ⑰ 전호에 게재된 활동을 행하는 단체의 운영 또는 활동에 관한 연락, 조언 또는 원조의 활동으로 규정되어 있다.

82) 특이한 것은 NPO는 폭력배가 아닐 것 또한 폭력단 또는 그 구성원, 또한 폭력단의 구성원이 되었던 날로부터 5년을 경과하지 않은 자의 통제하에 있는 단

참여할 수 있도록 해야 하며 10인 이상이어야 하고, 3인 이상의 이사와 1인 이상의 감사를 두어야 한다. 임원의 경우 보수를 받는 자가 임원 총수의 1/3 이하로 함으로써 잉여금이 보수로 배분되지 않도록 하여야 함을 규정하고 있다. 이러한 NPO 설립요건은 매우 간단한 것으로, 이를 규제하기 위해 정해진 요건이 타 법인에는 적용되지 않는 NPO 법인의 3년간 사업보고서를 요구하는 사람에게는 열람할 수 있도록 한 정보공개 의무이다. 이러한 제도를 도입한 것은 행정의 재량을 배제하는 대신, 시민이 NPO를 감독하고 감시하도록 한 것이다. 「NPO법」은 제정시부터 시행 후 3년간의 검토를 통해 필요한 내용을 개정한다고 했는데, 2003년 5월 개정된 내용은 특정비영리활동의 종류 추가, 설립인성신청의 서류간소화, 기타 사업의 명료화, 정관기재사항의 변경이 가능하도록 하는 등 NPO 활동을 지원하는 것이었다.

다음으로 NPO 활동을 지원하기 위해서는 기부금에 대해서 세제우대 조치가 도입되고, 활동자금을 얻기 쉽도록 하는 것이 필요하다. 일본정부 역시 이러한 점을 고려하였다.⁸³⁾ 현재 NPO에 대한 기부금에 대해서는 개인기부의 경우 연간소득의 25%를 넘는 금액에서 1만엔을 제외한 금액을 소득에서 공제, 법인의 경우 일반기부금과는 별도로 $\{(자본금 \times 0.0025 + 당기소득 \times 0.025) \times 0.5\}$ 까지 손금산입을 해줌으로써 NPO에 대한 기부를 독려하는 조치를 취하였다. 상속세에 대해서도 NPO에 재산을 상속한 경우 그 금액을 상속세의 과세대상에서 제외하는 조치를 도입하였다.

3. 결론

앞에서 살펴본 것처럼 영국, 미국, 일본의 주거관련 비영리단체의 활

체가 아닐 것을 명시하고 있다.

83) 하지만 세제관련 조치는 NPO 법인을 만들면서 바로 시행하지 않고 「NPO법」이 시행된 이후 3년간의 과정을 보면서 결정하기로 한 것이 특징이다.

< 표 19 > 선진국의 주택관련 영리단체의 특징

구분	영국 HA	미국 CDC	일본 후루사토회 스프회
성장 배경	종교단체에 기원을 두며, 1960년대 이후 중앙정부의 지원을 받으면서 등록된 사회임대인(Social Registered Landlord) 역할	정부 주도의 재개발과정에서 근린운동의 산물로 등장	지역주민 봉사조직이 홈리스 양산을 계기로 발전, 「특정비영리법인법」에 의한 비영리법인
현황	등록단체는 2,000여개, 2003년 기준 159만 호 소유	2,500개 존재, 약 32만 호 주택공급, 9만 개의 일자리 제공	후루사토회: 노숙자지원센터, 5개의 숙박소 운영 스프회: 3개 숙박소 운영
조직	이사회와 집행부(스텝)로 구성 이사회: 전문가 다수 참여 집행부: 전문가 중심	이사회와 스텝으로 구성 이사회: 근린지역거주자가 반수 이상 참여 스텝: 전문가 중심으로 5인 정도	총회: 회비 내는 다수 참여 이사회: 운영조직이며, 주업무는 간사 담당
지원 대상	저소득 가구, 유색인종, 노인 등 사회적 약자	특정지역 거주 저소득 가구	노숙자
재원 조달	주택공사(HC)가 마련한 ADP에 따라 HA의 프로그램을 심사하여 HAG(grant) 지원, 점차 민간자금 활용 비율 증가	HOME, LIHTC*에 의한 보조금, 민간자금 등 다양한 자금 활용	노숙자 숙박소에 입소하는 입소자가 받는 주택수당(참고: 동경권 1인당 69,000엔)
활동 내역	저소득층을 위한 임대주택, 자가취득자 위한 분양주택 공급, 정부나 다른 협회에 대한 자문, 상담	신규건설, 기존주택의 수복, 관리, 일자리 제공	노숙자가 스스로의 주택을 찾기 위한 자립생활 지원
비고	영국 정부의 HA역할 강화에 의해 지자체 역할 대행	일부 CDC는 상업용 부동산 개발, 기업체 소유 부동산 관리 등도 담당	지자체 위탁을 받아 경로실 위탁

*: HOME: Home Investment Partnerships Program; LIHRC: Low Income Housing Tax Credit.

동내역이나 조직구성, 업적면에서는 국가별로 상당한 차이가 있다. 영국처럼 비영리단체인 주택협회(HA)가 지방정부를 대신하여 중앙정부의 지원을 받으면서 저소득층을 위한 주택공급의 주체로서의 역할을 하고 있는 경우도 있지만, 미국처럼 지역에 뿌리를 둔 조직으로 지역주민을 위한 다양한 활동을 하는 경우도 있기 때문이다. 더욱이 일본처럼 공공부문이 담당해온 저소득층 주택을 공급하는 주체라기보다는 홈리스로 불리는 특수한 사회취약계층을 위해 주거시설을 공급하는 단체도 있기 때

문이다.

그러나 영국, 미국, 일본의 사례에서는 분명한 공통점도 있다. 즉, 자생적으로 형성된 비영리단체의 활동을 위해서 정부가 많은 지원을 하고 있으며, 비영리단체 역시 정부 지원을 받기 위해 스스로의 역량을 강화하는 노력을 하고 있는 점이다. 즉, 정부와 비영리단체가 서로를 서로의 목적을 달성하기 위해 없어서는 안될 것으로 인정하고, 상호간에 필요한 협조체제를 형성하고 있는 점이다.

우리나라에도 이미 시민단체로 불리는 시민단체의 활동에 대해 정부 지원체계가 형성되어 있는 등, 양자간의 협조체제가 과거 어느 때보다 강하다고 할 수 있다. 하지만 아직까지 우리나라에서 저소득층, 특히 사회적 약자를 위한 주택사업에 관여하는 비영리단체에 대해 정부가 지원을 한 사례를 찾기는 쉽지 않다. 이는 사업을 지원하는 제도를 갖추지 못한 정부 탓도 있지만, 대부분의 주거관련 단체가 실제 주택사업보다는 운동차원의 활동을 전개하고 있는 것에도 원인이 있다고 생각된다. 앞으로 주거관련 비영리단체의 활동이 지속적인 것이 되기 위해서는 특히, 특정한 지역에 뿌리를 두는 비영리단체의 주거지원활동이 지속가능한 사업이 되기 위해서는 정부와 비영리단체 간에 협력적인 파트너십을 형성하는 것이 무엇보다 필요할 것으로 생각되는 점에서 선진국의 사례에서 배울 것은 배우고, 받아들이는 것은 제도화하는 노력이 요망된다.

참고문헌

- 남원석. 2003. 『우리나라 비영리주택활동의 가능성에 대한 탐색』. 주거복지연대·주택발전소·한국자활후건기관협회 공동주최 『비영리주택활동 활성화를 위한 워크숍 자료집』.
- 대한주택공사. 2000.12. 『주택공급 협력방안 사례연구』.
- 박영도. 1997. 『NPO(비영리조직)의 활성화를 위한 입법방향. 행정법제 분석』.
- 이동규. 2003. 『정부 및 비영리조직의 회계의 기초』. 충남대학교 회계연구소.

- 임승빈. 1998. 『행정과 NGO 간의 네트워크 구축에 관한 연구』. 한국행정연구원.
- 장경석. 2003. 「비영리주택활동 활성화 방안연구」. 주거복지연대·주택발전소·한국자
활후건기관협회 공동주최 『비영리주택활동 활성화를 위한 워크숍 자료집』.
- 전홍규. 2003.10. 「기획번역.일본의 홈리스 문제와 거주지원」. 《도시와 빈곤》, 제64
호, 93~114쪽.
- _____. 2003.12. 「단신생활자용 숙소를 활용한 홈리스 거주지원에 대한 모색」. 《도
시와 빈곤》, 제65호, 86~123쪽.
- _____. 2003.12. 「기획번역.일본의 홈리스 문제와 거주지원」. 《도시와 빈곤》, 제65
호, 152~175쪽
- 주성수. 1999. 『시민사회와 제3섹터』. 한양대학교.
- 하야기야 가즈오. 1991. 『주택과 인권』. 문영기 역. 1995. 『주택과 인권』. 범론사.
- 關西總合研究所. 2003. NIRA 研究報告書. 『NPO ハウジングを通じた:21世紀型住宅
供給・更新施策の展望』.
- 廣域關東圏産業活性化センター. 2004. 『新しい公共サービス分野におけるNPOと行
政の協働を考える: 小子高齢化に對応した街づくりに關する調査研究』.
- 堀田力. 2004. 『自分たちでつくるNPO法人』. 學陽書房.
- 社團法人日本住宅協會. 2003.10. 「特輯 NPO による住宅事業の可能性」. 《住宅》.
- 社會福祉法人大阪ボランティア協會編. 2004. 『ボランティア・NPO用語辭典』. 中央
法規
- 山岡義典. 2003. 『NPO 實踐講座』. ぎょうせい.
- 小玉徹. 1996. 『歐州住宅政策と日本』. ミネルヴァ 書房.
- 小玉徹·中村健吾·都留民子·平川 武. 2003. 『歐美のホームレス問題』. 法律文化社.
- 雨宮孝子·小谷直道·和田敏明. 2002. 『福祉 キーワードシリーズ: ボランティア・NPO』.
中央法規
- 田中義幸 編著. 2003. 『NPO法人のべて』. 稅務經理協會.
- 住宅問題研究會. 1993. 『住宅問題事典』. 日本住宅綜合センター.
- Annaniassen, E. 2000. "Housing Policy in the Scandinavian Countries: One Nordic model
or different approaches?" paper presented at the ENHR 2000 conference in Gävle.
26~30 June 2000.
- Cope, H. F. 1990. *Housing Associations: Policy and Practice*. London: The Macmillan Press
LTD.
- Goetz, Edward G. 1993. *Shelter Burden: local politics and progressive housing policy*.
Philadelphia: Temple University Press.
- Hecht, B. L. 1999. *Developing Affordable Housing: A practical guide for Nonprofit Organization*.
New York: John Wiley & Sons. Inc.

- Koebel, 1999. *Theory, Research, and Policy for Nonprofit Housing*. New York: State University of New York Press.
- Malpass, P. 1999. "Housing associations and housing policy in Britain since 1989." *Housing Studies*, Vol.14(6), pp.881~893.
- _____. 2000. *Housing associations and housing policy: a historical perspective*. New York: St. Martins Press.
- Meigs, W. B., A. N. Moish & E. J. Larsen. 1979. *Modern Advanced Accounting*. 2nd. ed. Tokyo: McGraw-Hill. Kogakusha Ltd.. 1979.
- Ouwehand, A. & van Daalen. G. 2002. *Dutch housing associations: A model for social housing*. Delft. Netherlands: DUP Satellite.
- Pierson, P. 1996. *Dismantling the Welfare state?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Saloman, L. M. 1995. *Partners in Public Service*. the Johns Hopkins Univ. Press.
- Stone, E. M. 1993. *Shelter Poverty*. Philadelphia: Temple University Press.
- the Housing Corporation. 2004.4. *Registration with the Housing Corporation: Guidance for General and Stock Transfer Applicants seeking to become Registered Social Landlords*.
- Walker, R. M and R. S. G. Smith. "Regulatory and Organizational Response to Restructured Housing Association Finance in England and Wales." *Urban Studies*, Vol.36(4), pp.737~754.

모모 홈페이지: http://homepage3.nifty.com/MOMO_POPORO/

미국 HOME 자료: <http://www.hud.gov/offices/cpd/affordablehousing/programs/home/index.cfm>

미국 LIHTC 프로그램 소개 자료: <http://www.danter.com/taxcredit/rents.htm> 및 http://en.wikipedia.org/wiki/Low-Income_Housing_Tax_Credit

미국 LISC 홈페이지: <http://www.lisc.org>

미국 NRC 및 NeighborWorks® 홈페이지: <http://www.nw.org> (자료-연차보고서 등)

영국 부총리실(ODPM) 홈페이지: <http://www.odpm.gov.uk>

영국주택공사 홈페이지: <http://www.housingcorp.gov.uk> (자료-연차보고서, 투자계획, 주택협회 및 RSL 평가자료 등)

요크셔·햄버지역정부사무소 홈페이지: <http://www.goyh.gov.uk/rhb/>

일본 스프회 홈페이지: <http://www1.odn.ne.jp/soup1994/>

일본 후루사토회 홈페이지 : <http://www.d5.dion.ne.jp/~hurusato/>

일본의 주택관련 비영리법인 홈페이지:

COCO湘南 홈페이지: <http://www1.jca.apc.org>

NPO FUSION 홈페이지 : <http://www.akimoto.com>